

东莞市轨道交通发展“十四五”规划

东莞市轨道交通局

2022年1月

前 言

“十四五”时期（2021-2025 年）是我国在全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，是广东奋力在全面建设社会主义现代化国家新征程中走在全国前列、创造新的辉煌的第一个五年，也是东莞对接粤港澳大湾区建设和深圳中国特色社会主义先行示范区建设，加快完善国家铁路、城际轨道、城市轨道等多层级轨道交通系统，建设湾区战略节点、现代化枢纽城市的重大战略机遇期。

轨道交通作为战略性、先导性、关键性的基础设施，是国民经济大动脉、重大民生工程和综合交通运输骨干，是服务社会经济发展、服务人民群众出行的重要载体。完善轨道交通枢纽体系，推进轨道交通加速成网，提高轨道运营服务水平，创新轨道资源开发机制，补全轨道产业发展短板，是缓解城市交通拥堵、提升城市空间品质、促进绿色低碳发展、助力产业转型升级的重要途径，也是携手打造“轨道上的大湾区”、落实“湾区都市、品质东莞”战略部署、支撑“三心六片”一体融合发展和推动“一核一轴三带”创新空间布局的重要保障。

本规划依据《交通强国建设纲要》《粤港澳大湾区发展规划纲要》《粤港澳大湾区城际铁路建设规划》等总体要求编制，是《东莞市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》在轨道交通领域的深化和细化，涵盖了全市三个层面的轨道交通体系（国家铁路、城际铁路、城市轨道）的规划建设，提出了包括轨道交通基础设施、轨道交通运输服务、轨道建设开发机制、轨道交通管理体制、轨道交通产业发展等多方面的工作

任务，主要阐明了东莞市轨道交通发展的总体思路、主要任务、重点项目和保障措施，是统筹指导“十四五”期间东莞市轨道交通发展的纲领性文件，也是编制相关专项规划、制定年度工作计划、推进工程项目建设的基本依据。

目录

第一章 发展环境	1
第一节 发展成就	1
(一) 基础设施网络初步形成	1
(二) 运输服务水平持续提升	10
(三) 管理体制改革扎实推进	14
(四) 轨道政策机制创新发展	15
第二节 发展形势	16
(一) 国家层面，要求从轨道交通大国迈向轨道交通强国	16
(二) 湾区层面，要求打造多层次铁路网络	18
(三) 区域层面，要求轨道交通引领广深都市圈协调发展	20
(四) 市域层面，要求轨道推动“三心六片”一体化融合.....	21
第三节 存在问题	23
(一) 轨道基础设施布局有待优化，效能尚未有效发挥	23
(二) 综合开发效益有待提升，土地资源反哺路径仍在探索	25
(三) 轨道交通接驳体系不完善，服务品质有待提升	25
(四) 轨道交通产业体系不完善，产业短板急需补充	26
第二章 总体要求	27
第一节 指导思想	27
第二节 基本原则	27
(一) 创新驱动，改革引领	27
(二) 统筹规划，协调发展	28
(三) 多网融合，开放共享	28
(四) 适度超前，有序推进	28
(五) 安全便捷，绿色集约	28
第三节 发展目标	29

第三章 主要任务	33
第一节 提升铁路枢纽能级，打造湾区重要节点城市	33
(一) 优化完善铁路客运枢纽布局	33
(二) 建设铁路综合货运枢纽	34
第二节 推进铁路加速成网，着力打造多层次的铁路网络	35
(一) 持续推进国家铁路建设	35
(二) 加快城际轨道网络建设	36
第三节 加快城市轨道交通建设，构建“三心联动”的城市轨道网络	37
(一) 转变城市轨道交通建设发展思路	37
(二) 推动轨道交通有序建设	37
(三) 加强周边城市轨道规划衔接	38
(四) 探索中小运量轨道建设	38
第四节 提高轨道运营服务和智慧管理，构筑高质量服务体系	39
(一) 发展高品质的客运服务	39
(二) 推进铁路联程联运发展	39
(三) 提升城市轨道交通智慧化信息化建设运营管理水平	40
第五节 推进轨道 TOD、TID 开发建设，引领城市空间发展	41
(一) 推进城市 TOD 站点开发建设的制度设计工作	41
(二) 推进一批轨道交通站点的 TOD、TID 开发工作	41
第六节 创新轨道建设和投融资机制，推动建设运营的可持续	41
(一) 逐步完善 TOD 开发反哺机制	42
(二) 科学运用多元化的融资手段	42
(三) 充分发挥市轨道交通建设发展专项资金作用	42
第七节 优化轨道站点接驳设施品质，提高轨道接驳服务	43
(一) 完善轨道场站规划设计	43
(二) 优化提升既有轨道交通站点接驳设施服务	43
(三) 提升接驳服务信息化与智能化	43
第八节 加强政府引导，补齐轨道产业发展短板	44
(一) 培育壮大轨道产业主体	44

(二) 结合东莞市本土产业优势引导轨道产业集聚和发展	44
(三) 加强轨道交通绿色低碳产业发展，促进碳达峰、碳中和	45
第四章 重点项目	47
第一节 重点工程	47
第二节 投资估算	47
第五章 保障措施	50
第一节 加强统筹协调组织	50
第二节 做好规划衔接实施	50
第三节 完善配套政策	51
第四节 培育轨道交通人才	51
附表 “十四五”期间东莞市轨道交通建设项目库	52

第一章 发展环境

第一节 发展成就

“十三五”期间，在市委、市政府的坚强领导下，东莞市深入贯彻落实国家、广东省、粤港澳大湾区对轨道交通规划建设的发展要求，秉承“建轨道就是建城市”的发展理念，围绕“湾区都市、品质东莞”的战略部署和价值追求，积极对接国家铁路运输大通道，加速构建城际轨道网络，加快建设城市轨道交通系统，与广深共同谋划跨市轨道交通一体化发展，持续提升轨道交通运输服务水平，扎实推进轨道交通管理体制改革，探索创新轨道交通建设投融资机制，全面推动东莞市迈入轨道交通时代，显著提升东莞市轨道交通的服务品质和可持续发展水平，主要目标和任务如期顺利完成，总体适应了东莞市社会经济的发展要求，为建设“湾区都市、品质东莞”提供了有力支撑。

（一）基础设施网络初步形成

“十三五”期间，东莞市大力推进国家铁路、城际轨道、城市轨道交通等基础设施建设，逐步建立和完善以轨道交通为骨干、各种交通运输方式协调发展的综合交通运输体系，交通枢纽地位显著增强，区域辐射能力持续提升。

1、国家铁路网络基本成型

客运铁路方面，目前东莞市已建成广深港客运专线（高铁）、广深铁路（普铁）、京九铁路（普铁）等3条线路，营业里程104.5km，设有虎门高铁站、东莞站、常平站、樟木头站、东莞东站等5座客运车站。在建赣深客专（东莞段）（高铁）和深圳至江门铁路（东莞段）（高铁）等2条线路，里程41.6km。其中赣深客专（东莞

段)在东莞设东莞南站,于2017年10月开工建设,计划2021年建成开通;深圳至江门铁路(东莞段)(高铁)在东莞设东莞滨海湾站,先行段工程珠江口隧道已于2020年7月2日正式开工建设,计划2025年建成通车。为加速打造粤港澳大湾区重要节点城市和重要铁路枢纽,东莞市轨道交通局已组织开展了《东莞铁路枢纽总图规划》的编制工作,拟打造“二主六辅”的枢纽布局体系(“二主”:广深第二高铁中心城区枢纽站、东莞东站,“六辅”:虎门站、东莞站、东莞西站、东莞南站、东莞滨海湾站、松山湖站),同时,积极谋划将广深第二高铁纳入国家铁路网近期建设计划,以实现与周边高铁网络互联互通。目前,《东莞铁路枢纽总图规划》已完成中期成果,即将报请市政府审定。此外,东莞市积极推进广深港客运专线虎门站站房改扩建工程和赣深客专东莞南站(塘厦站)地下空间共构工程建设,通过打造铁路枢纽示范工程,支撑东莞市国土空间保护开发和城市发展。

货运铁路方面,广深铁路、京九铁路同时承担了货运功能,其中,广深铁路在东莞设有石龙站、茶山站、常平站、土塘站、樟木头站、塘头厦站等6个货运站场,京九铁路在东莞设有东莞东站、谢岗站等2个货运站场。此外,东莞境内还建有东莞中外运线、东莞联络线和土塘联络线等3条铁路货运联络线。

2、城际轨道实现零的突破

“十三五”期间,在国家和广东省的指导下,东莞市大力推进城际轨道建设。目前,已开通运营线路2条,包括莞惠城际和穗深城际,东莞境内营业里程约120km,运营站点20座,实现城际轨道零的突破。其中,莞惠城际起于东莞西站,止于惠州小金口站,东莞境内设车站10座(不含东莞西站),其中常平东至惠州小金口段于2016年3月开通运营,道滘至常平东段于2017年12

月开通运营，东莞西至道滘段于 2019 年 12 月开通运营；穗深城际线路起于广州新塘站，止于深圳机场站，东莞境内设车站 10 座，于 2019 年 12 月开通运营。

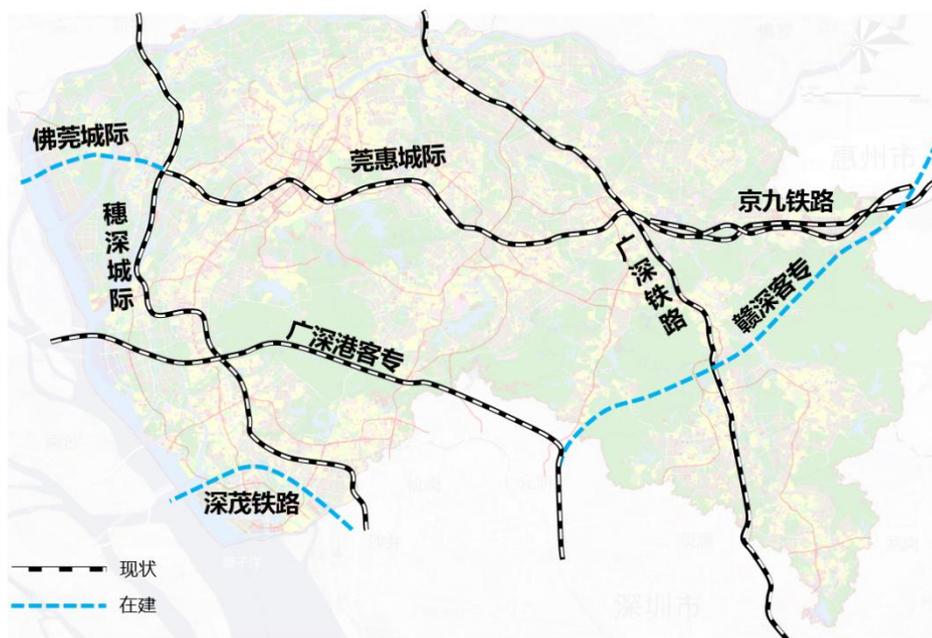


图 1 东莞市现状及在建铁路和城际布局图

在建线路 1 条，为佛莞城际（广州南站至望洪段），线路起于广州南站，止于东莞西站，东莞境内里程约 9.3km，涉及麻涌站和东莞西站等 2 座车站，于 2014 年开工建设，2020 年完成主体工程建设，预计 2021 年开通运营。

根据国家发展改革委批复的《粤港澳大湾区城际铁路建设规划》，涉及东莞的中南虎城际中山至塘厦段（赣深客专南沙支线）、塘厦至龙岗城际、莞深中轴城际（原常平至龙华城际）、深惠城际前海保税区至惠城南段（途径凤岗镇）、佛山经广州至东莞城际已纳入近期建设计划。

3、城市轨道交通加速建成

“十三五”期间，东莞市主动谋划，编制完成了《东莞市轨道交通线网规划调整》并获得市政府批复（东府办复[2018]159号），新增与广州、深圳衔接的线路延伸线，加强与广州、深圳的对接，

并将城市轨道引入高铁站。

全面推动城市轨道交通建设，加速建成市域“十字”快轨。城市轨道交通 2 号线一二期于 2016 年 5 月 27 日开通运营，里程 37.8km、车站 15 座，东莞正式迈入地铁时代。2019 年 2 月，城市轨道交通 1 号线一期工程全线开工建设，1 号线一期工程，线路长度约 58km，车站 25 座。近期拟建城市轨道交通 2 号线三期和 3 号线一期，目前已完成工程可行性研究报告，正上报相关部门审批。

同时，东莞市已启动城市轨道交通第二期建设规划调整工作，拟对已批复的 1 号线一期、2 号线三期和 3 号线一期部分线路、站点及敷设方式进行调整。调整后东莞市城市轨道交通近期建设方案由 1 号线一期、2 号线三期、3 号线一期等 3 个项目组成，总长度 126.26km，建设期限为 2021-2026 年。目前，《东莞市城市轨道交通第二期建设规划调整（2021-2026 年）》已上报国家发展改革委审批。

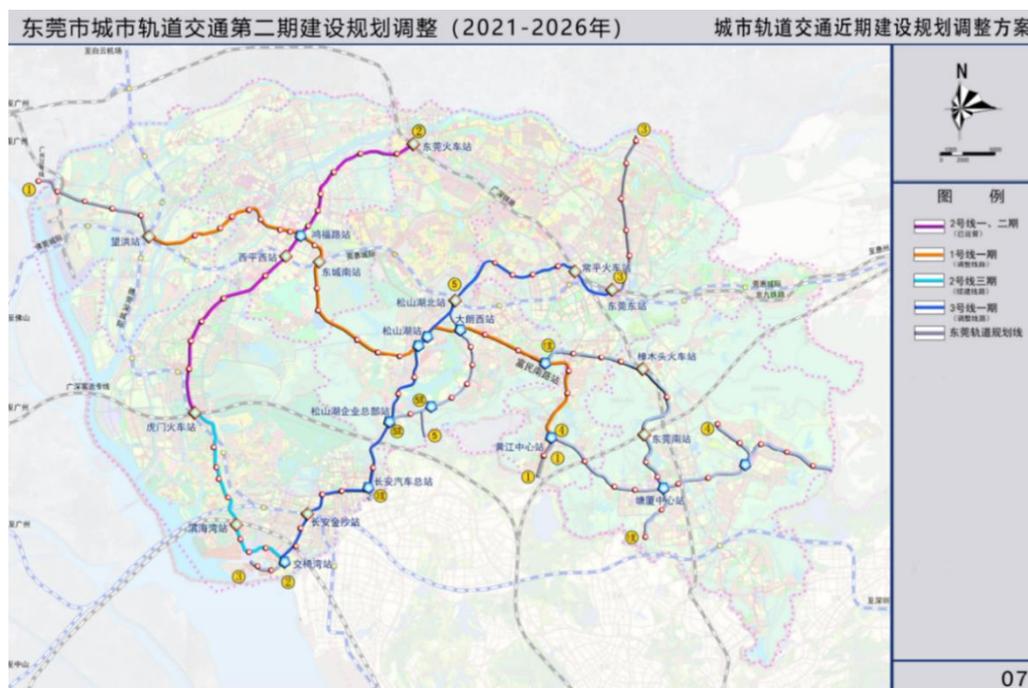


图 2 东莞市城市轨道交通第二期建设规划调整方案（2021-2026）示意图

专栏一：东莞境内已建、在建国家铁路情况

建设情况	线路名称	线路功能	东莞境内里程(km)	东莞境内车站	车站等级	车站规模	车站功能
运营	广深港客专(高铁)	为武广客运专线的延伸线，是我国骨干客运专线之一，广深港客运专线的建设不仅加强了东莞与广州、深圳和香港的联系，且加强了东莞与湖南、湖北的联系。	28.5	虎门高铁站	二等站	2台4线	广深港客专长途和城际部分列车经停站。
运营	广深铁路(普铁)	连接广州、东莞、深圳和香港特别行政区。广深线现有4条正线，为中国第一条全程封闭、四线并行的铁路。实现高速旅客列车与普速客车、货物列车的分线运行。为适应穗深城际及广汕铁路引入，对广深铁路广州至仙村段(不含)进行既有线改造，线路全长49千米。	53	东莞站	二等站	4台8线	以广深铁路城际列车为主，兼顾部分长途旅客列车，具备口岸功能。
				常平站	二等站	3台5线	以广深铁路城际列车为主，兼顾部分广州—潮汕省内长途旅客列车。
				樟木头站	三等站	2台4线	广深铁路城际列车经停站。
运营	京九铁路(普铁)	在东莞境内设东莞东站，经联络线可与广深铁路相通。从东莞东站可以直达北京、南京、成都、南	23	东莞东站	二等站	2台4线	以京九铁路长途旅客列车为主。

东莞市轨道交通发展“十四五”规划

专栏一：东莞境内已建、在建国家铁路情况

建设情况	线路名称	线路功能	东莞境内里程(km)	东莞境内车站	车站等级	车站规模	车站功能
		昌、阜阳、衡阳、长沙、岳阳、汕头等大中城市。					
在建	赣深客专（东莞段）（高铁）	于2017年10月全线开工建设，计划于2021年12月通车，设计速度目标值为350km/h。赣深客专（东莞段）自西北向东南穿越东莞市南部谢岗镇、清溪镇、樟木头镇、塘厦镇、黄江镇，东莞段长约28km，在塘厦镇西北角设东莞南站，车站规模4台8线。	28	东莞南站	二等站	4台8线	赣深客专（东莞段）长途和城际部分列车经停站。
在建	深圳至江门铁路（东莞段）（高铁）	自东向西穿越东莞市滨海湾新区、长安镇和虎门镇，东莞境内设计速度目标值为200km/h，线路长度约13.6km，在虎门镇路东广场设滨海湾站，车站规模2台6线。深圳至江门铁路（东莞段）于2020年开工，计划2025年建成。	13.6	滨海湾站	二等站	2台6线	深圳至江门铁路（东莞段）长途和城际部分列车经停站。
合计			146.1	/	/	/	/

专栏二：东莞境内已建、在建城际轨道情况				
建设情况	线路名称	线路功能	东莞境内里程 (km)	东莞境内车站 (座)
运营	莞惠城际	为东莞和惠州间提供了快速便捷的通道，再通过穗深城际，进一步加强了惠州、东莞与广州间联系。	66.5	10
运营	穗深城际	为珠三角东岸城际客运主轴，本线经过东莞主要镇区，衔接深圳机场，经过深圳西部滨海新区延伸至深圳福田中心区，将广州、东莞、深圳三个城市轨道网衔接在一起。	53.4	10
在建	佛莞城际（东莞段）	佛山至长隆段与广佛线与广佛环线共用通道，向东经石基、莲花山，过珠江至东莞境内，在洪梅与穗深城际、莞惠城际衔接，并通过穗深、莞惠城际与深圳、惠州沟通。本线主要承担佛山、广州南部地区与莞城及沿线客流，加强东莞与广佛大都市区的交通联系，融入珠三角轨道网体系中。项目于2014年底动工，计划2021年建成。	9.3	2
合计			129.2	22

专栏三：东莞市城市轨道交通已建、在建情况

建设情况	线路	功能定位	里程 (km)	车站 (座)
运营	2号线一二期	对外与珠三角区域轨道交通枢纽衔接，支持东莞与广州、深圳和香港的区域合作。对内串联西部城镇密集带，加强城区与厚街、虎门、长安之间的联系，为沿线城镇提供便捷的交通服务。	37.8	15
在建	1号线一期	对外与广、深城市轨道网衔接，促进东莞与广州、深圳的区域合作。对内连接西北组团、中心组团和东南组团，加强了各组团与中心城区以及沿线各镇区之间的交通联系。	57.46	25
合计			95.26	40

专栏四：《东莞市城市轨道交通第二期建设规划调整（2021-2026年）》近期建设线路情况

建设情况	线路	功能定位	里程 (km)	车站 (座)
在建	1号线一期（望洪站-黄江中心站）	对外与广、深城市轨道网衔接，促进东莞与广州、深圳的区域合作。对内连接西北组团、中心组团和东南组团，加强了各组团与中心城区以及沿线各镇区之间的交通联系。	57.46	25
规划	2号线三期（虎门火车站-交椅湾站）	快速联系西北片区和西南片区，快速联系城区和虎门、滨海湾新区三个中心，有利于提升中心职能，并促进沿线镇街的发展。	17.3	9
规划	3号线一期（东莞东站-长安新区南站）	快速联系了西南片区、中部片区和东北片区，同时加强了沿线各镇街的联系，加强了长安、松山湖和常平三个中心的快速联系，有利于提升长安、松山湖和常平的中心职能，同时促进各镇街的发展。	51.5	20
合计			126.3	54

（二）运输服务水平持续提升

“十三五”期间，随着东莞市轨道交通基础设施快速发展，东莞市轨道交通运输能力和服务水平持续提升，有力促进社会经济转型升级、优化改善交通出行结构。

1、铁路运输蓬勃发展

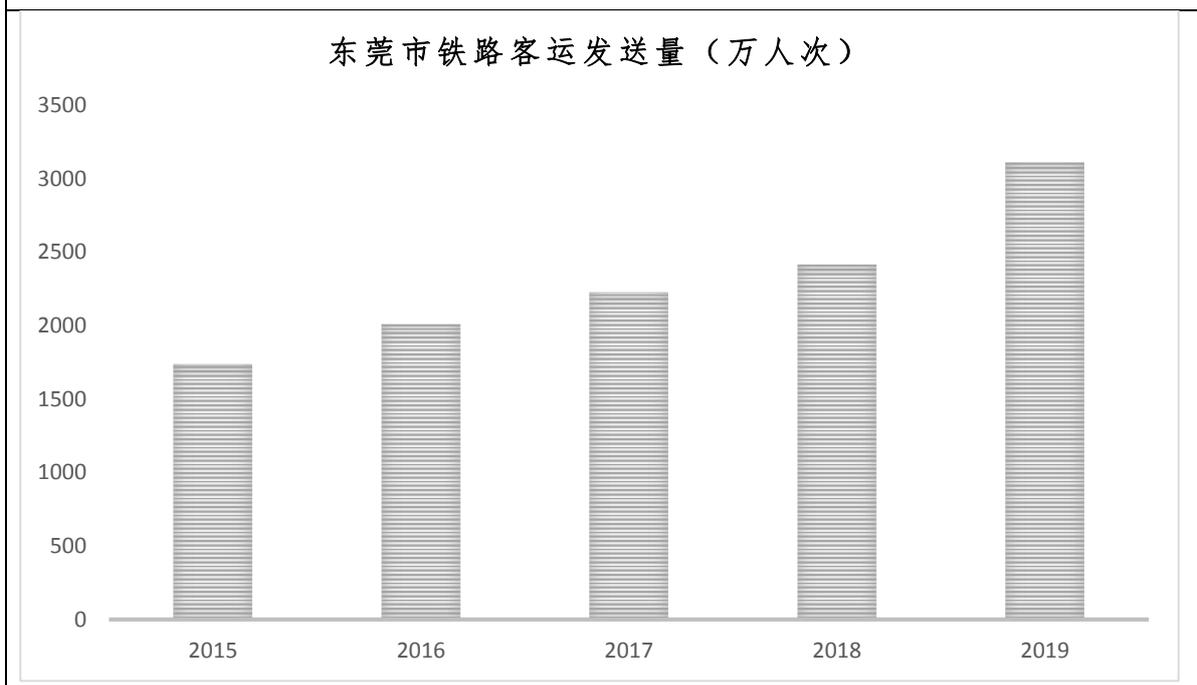
东莞境内既有的广深港客专、广深铁路、京九铁路设有虎门、东莞、常平东、东莞东、樟木头等 5 个客运中间站，长途旅客出行主要由虎门站和东莞东站承担，铁路旅客发送量从 2015 年的 1801 万人次增长至 2019 年的 3110 万人次，增幅达 173%，总体保持快速上升的趋势。其中，虎门站作为东莞地区唯一高铁站，是东莞对外窗口和门户，2019 年旅客发送量达 934 万人次。城际轨道客流快速提升，从 2017 年的 50.8 万人次增长至 2019 年的 510 万人次。受疫情影响，2020 年东莞市铁路和城际旅客发送量下降 30% 以上，全年铁路和城际旅客发送量为 1948 万人次，其中虎门站旅客发送量为 607 万人次。

2019 年，东莞市铁路货物运输量为 336.7 万吨，东莞大力推动公铁联运、铁水联运等多式联程联运发展，加快广东铁路国际物流基地发展，与东莞港联动，积极融入粤港澳-东盟“1+N”物流联盟，已开通 4 对中欧国际班列。2019 年，东莞石龙始发的铁路国际班列合计 210 班次，同比增长 72%；出口集装箱 18510 标箱，同比增长 62%；货值 81189 万美元，同比增长 59%。

专栏五：东莞市铁路客运发送量

- 2015 年 1801.0 万人次
- 2016 年 2009.9 万人次
- 2017 年 2225.9 万人次
- 2018 年 2415.2 万人次

• 2019年 3110.3 万人次



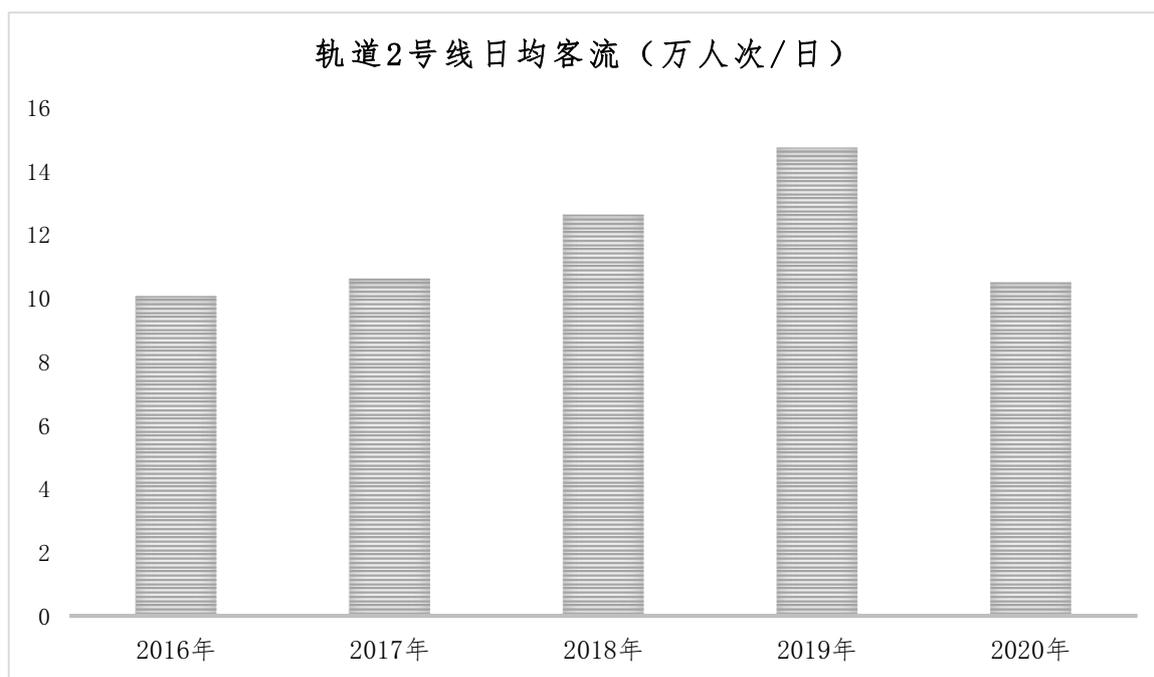
2、城市轨道交通服务水平显著提升

自东莞轨道交通 2 号线开通以来，运营服务设施不断完善，运营服务水平显著提升，高峰时段行车间隔约 6 分钟，平峰时段间隔约 8 分钟，日均客运量从 2016 年的 9.5 万人次提高至 2019 年 14.73 万人次，增幅达 55%。截至 2020 年 11 月 9 日，东莞轨道交通 2 号线安全运营 1627 天，累计运送旅客 1.89 亿人次，日均客运量 11.60 万人次，累计开行列车 44.03 万列次，运营列公里 1568.14 万列公里，列车正点率 99.96%，运行图兑现率 99.98%。服务设施方面，2020 年底，2 号线全国交通一卡通和岭南通正式上线，标志着东莞轨道交通 2 号线全线实现与全国交通一卡通和岭南通互联互通。2019 年 7 月，轨道交通 2 号线开通了东莞通 app 扫码乘车功能，全线实现扫码过闸和电子支付，并先后于 2021 年 3 月实现云闪付 app、支付宝 app 扫码过闸，9 月份实现微信乘车码扫码过闸。同时，轨道交通 2 号线每个站点均配有卫生间，全线车站出入口处均设有楼梯、自动扶梯，站厅至站台设有无障碍

垂直电梯，还有供视觉残障人士使用的盲道贯通车站公共区。此外，每个站点的步行楼梯都安装了成人、儿童两种高度的扶手，各车站里均设有便利店、面包店、ATM机等便民服务设施，鸿福路站还提供东莞通卡的“售、充、退、换”一条龙服务，方便乘客办卡乘坐地铁列车。

专栏六：“十三五”期间轨道2号线关键节点客流变化

- 2016年5月27日轨道2号线开通试运行，2016年日均客运量突破10万人次，达到10.06万人次，运营里程1211万公里
- 2017年日均客运量10.61万人次，运营里程2096万公里
- 2018年日均客运量12.62万人次，运营里程2111万公里
- 2019年日均客运量14.73万人次，运营里程2277万公里
- 2020年受疫情影响，截止11月，日均客运量11.60万人次



3、轨道交通接驳体系基本建立

为强化轨道交通与其他交通方式无缝衔接，打造以轨道交通为核心的客运一体化网络，原市城乡规划局、原市轨道交通建设工作领导小组办公室先后组织编制完成了《东莞市轨道交通R2线首期工程站点交通接驳设施实施规划》、《东莞市轨道交通1号线

一期工程站点交通接驳设施实施规划》和《穗莞深城际轨道站点近期交通接驳设施工程项目建议书》等，规划建设与轨道交通相适应的站点周边交通衔接系统，促进各种交通方式协调发展，提升轨道交通车站服务水平和扩大覆盖范围，发挥轨道交通的综合效益。

为落实接驳设施规划，东莞市已成立工作小组，明确各部门及属地镇街职责，落实交通接驳设施建设资金，保障了轨道交通2号线、莞惠城际、穗深城际通车时各类交通方式的基本接驳需求。此外，为提升轨道交通接驳服务水平，东莞市轨道交通局已组织开展《东莞市轨道站点交通接驳设施改善研究及实施规划项目》，对东莞市目前已经开通运营的34个轨道交通站点开展接驳设施提升规划，进一步优化改善接驳设施和出行环境品质，满足市民对轨道交通美好出行的需要。



图 3 《东莞市轨道站点交通接驳设施改善研究及实施规划项目》提升轨道站点分布

（三）管理体制改革扎实推进

1、轨道交通规划建设管理职能集中统一

为适应城市轨道交通发展需要，“十三五”期间，东莞市破除城市轨道交通各行政管理体制之间的藩篱，整合城市轨道交通领域的政策、规划、建设、管理、服务等各方面职责，2019年1月，在市委市政府领导下，成立东莞市轨道交通局，全面负责全市轨道交通的规划、建设、运营、保护及TOD综合开发等工作。自此，东莞市轨道交通管理体制由分散走向集中，从根本上解决了体制性障碍，实现了城市轨道交通规划、建设、运营等全流程、全生命周期的集中统一管理。

2、轨道交通建设开发工作机制逐步健全

在原市轨道交通建设工作领导小组的基础上，东莞市成立了市轨道交通建设及TOD开发领导小组(下称“市TOD领导小组”)，下设办公室(下称“市TOD轨道办”)统筹协调全市轨道交通及TOD的规划、建设、开发等各阶段工作，负责协调解决全市轨道交通投融资、规划建设、资源开发等工作重大问题，进一步完善了轨道交通建设开发工作体系。



同时，东莞市进一步健全了轨道交通建设开发工作机制。一是建立了市TOD轨道办统筹协调与部门分工配合工作机制，领

导小组日常工作以市 TOD 轨道办为主；同时建立成员单位联络员制度，各成员单位指定分管领导、业务科室及联络员参与市 TOD 轨道办日常工作。二是进一步完善了轨道交通建设开发会议机制，由市长组织召开领导小组工作会议，主要讨论轨道交通建设及 TOD 综合开发重大决策性事项；由分管副市长组织召开全市轨道交通建设及 TOD 综合开发工作会议，审议轨道交通建设及 TOD 综合开发重大事项；由市 TOD 轨道办组织召开日常办公会或专题协调会协调解决轨道交通建设、TOD 综合开发过程遇到的各类问题。

（四）轨道政策机制创新发展

为落实和推进公交优先发展战略，优化基础设施资源配置，推动全市轨道交通建设，印发了《关于创新体制机制加快轨道交通建设发展的若干意见》、《东莞市轨道交通建设管理办法》、《东莞市轨道交通建设投融资管理办法》、《东莞市轨道交通站场地区规划管理办法》、《东莞市轨道交通站点周边土地专项储备管理办法》及《东莞市轨道交通站场周边土地综合开发及站场综合体建设实施细则》等文件，在国内城市中首次形成了轨道交通建设及站场 TOD 综合开发“1+N+细则”政策体系，明确了轨道交通的发展和建设思路，为解决轨道交通项目资金、土地需求难题，加快轨道交通建设及 TOD 开发提供了政策依据和制度保障。根据“1+N”政策文件，我市制定了《东莞市轨道交通 TOD 范围土地容积率调整工作方案》、《东莞市轨道交通 TOD 地区土地与空间复合利用管理规定（试行）》，提出 TOD 范围内容容积率调整的政策倾斜规定以及容积率调整的完整实施路径、申报流程、政府与开发企业比例分成，实现政府和开发企业“双赢”目标。出台《东莞市轨道交通 TOD 范围内城市更新项目开发实施办法》，在坚持 TOD 范围内城

市更新项目“政府主导、整体统筹、连片开发”的原则前提下，提出了“政府收储、公开出让”、“原土地权利人自行改造”、“单一主体挂牌招商”TOD 范围内城市更新项目利益共享机制。



图 4 轨道交通规划建设运营政策体系

第二节 发展形势

“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的第一个五年，也是实现交通强国目标的关键时期；我国已转入高质量发展阶段，正在形成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。“十四五”时期，广东也将进入具有新的历史特点的重要战略机遇期，《粤港澳大湾区发展规划纲要》、《交通强国建设纲要》、《中共中央 国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》相继发布，《粤港澳大湾区城际铁路建设规划》获批，区域交通格局将发生较大变化调整。东莞市作为粤港澳大湾区的重点节点城市及广、深两大都市圈的连接纽带，轨道交通发展面临新的发展形势。

（一）国家层面，要求从轨道交通大国迈向轨道交通强国

《交通强国建设纲要》、《新时代交通强国铁路先行规划纲要》、《中国城市轨道交通智慧城轨发展纲要》对我国轨道交通发展作

出了新的研判和要求，提出从轨道交通大国迈向轨道交通强国，并给出了实施路径。一是推进干线铁路、城际轨道、市域（郊）铁路、城市轨道交通融合发展，强化城市轨道交通与其他交通方式衔接，全面提升城市交通基础设施智能化水平。二是构建现代高效的高速铁路网、形成覆盖广泛的普速铁路网、发展快捷融合的城际和市域铁路网、构筑一体衔接顺畅的现代综合枢纽。三是以新兴信息技术与城轨交通深度融合为主线，推进城轨信息化，发展智能系统，建设智慧城轨，实现城轨交通由高速度发展向高质量发展发展的跨越。

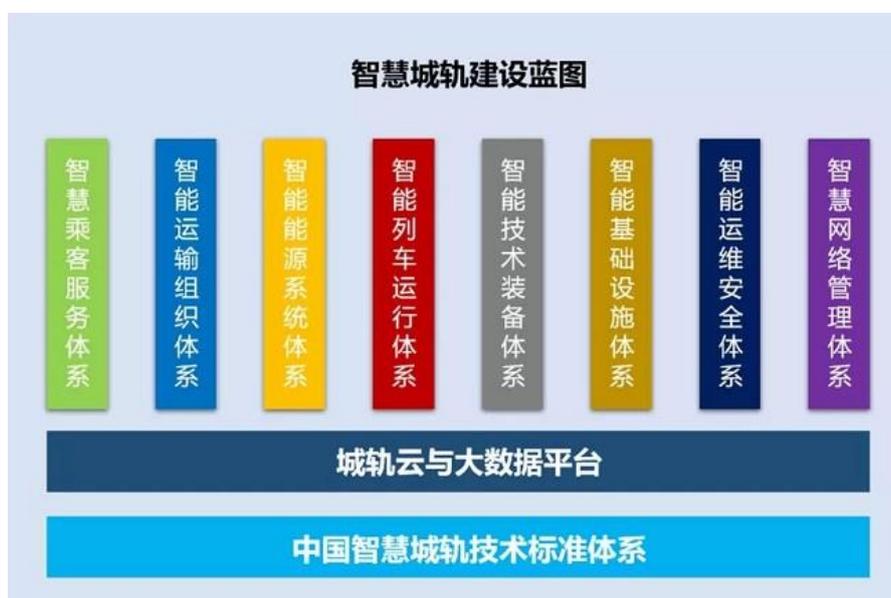


图 5 智慧城轨建设蓝图

《国家综合立体交通网规划纲要》提出按照极、组群、组团之间交通联系强度，打造主轴、走廊、通道组成的国家综合立体交通网主骨架。东莞市位于粤港澳大湾区中轴的核心位置，毗邻广深两大湾区极点，被赋予重要的战略地位。东莞市轨道交通应以此为契机，积极主动对接国家铁路、城际轨道建设规划，加快推进智慧城市轨道交通建设，补齐轨道交通发展短板，强化东莞市轨道交通在国家综合立体交通运输体系中的地位和作用，助力粤港澳大湾区经济圈极点建设，推动东莞成为湾区战略节点综合

交通枢纽城市，融入全省协调发展。

（二）湾区层面，要求打造多层次铁路网络

在粤港澳大湾区战略和广东省“一核一带一区”建设加速推进的形势下，“十四五”将是湾区核心城市高速发展的关键时期。2019年中共中央、国务院印发了《粤港澳大湾区发展规划纲要》，提出构建大湾区“极点带动、轴带支撑”的网络化空间格局。东莞作为大湾区重要节点城市，地处广佛-深港经济发展轴带，定位为国际制造名城、现代生态都市、世界智能终端制造基地和国家构建开放型经济新体制试点试验城市，要求东莞需要构建面向湾区、内畅外通的交通体系，以湾区重要成员身份参与国内国际双循环，强化与湾区中心城市的互动合作，带动周边特色城镇发展，共同提升城市群发展质量。

《粤港澳大湾区城际铁路建设规划》提出建设“轴带支撑、极轴放射”的多层次铁路网络，构建大湾区主要城市间1小时通达、主要城市至广东省内地级城市2小时通达、主要城市至相邻省会城市3小时通达的交通圈，打造“轨道上的大湾区”，完善现代综合交通运输体系，这为东莞市轨道交通建设发展带来了新的巨大机遇。东莞市应抓住区域铁路网络优化的机遇，充分把握自身优势，加强与湾区主要城市的沟通合作，协同区域枢纽布局，健全轨道交通规划、建设、管理的体制机制，构建多层次、一体化、深融合的轨道交通网络，打造与城市空间结构高度契合的轨道交通枢纽，强化轨道交通运输组织水平，推动东莞市轨道交通与大湾区其他城市互联互通，缩短跨城轨道交通的出行时间，支撑东莞全面融入粤港澳大湾区建设，推动东莞建设成为特色鲜明、功能完整、要素聚集的粤港澳大湾区重要节点城市。

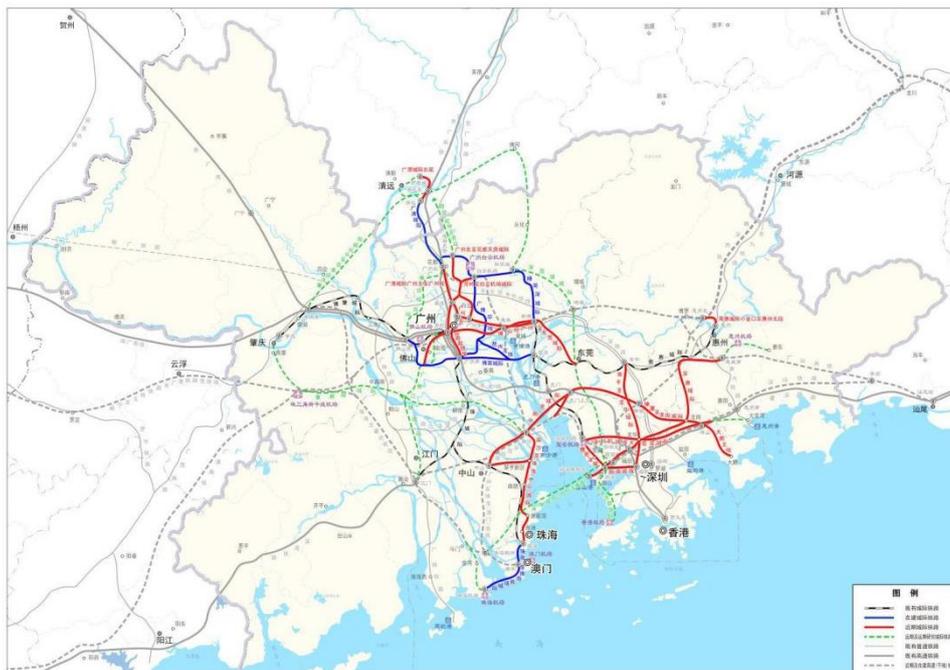


图 6 粤港澳大湾区城际铁路建设规划示意图

其次，《广深科技创新走廊规划》提出构建广深科技创新走廊“一廊十核多节点”的空间格局，东莞境内包含松山湖、滨海湾新区两核及松山湖科学城、长安科技商务区等多个节点。城际铁路对重要创新节点的覆盖能够充分发挥创新平台聚集优势，为广深科技创新走廊建设提供支撑。



图 7 广深科技创新走廊

（三）区域层面，要求轨道交通引领广深都市圈协调发展

2020年，广东省委省政府印发《广东省建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的若干措施》，提出要科学制定广州、深圳等都市圈发展规划，促进都市圈内中心城市与周边城乡同城化发展。在此背景下，《广州都市圈发展规划》、《深圳都市圈发展规划（征求意见稿）》均提出推进轨道交通基础设施互联互通、构建一体化都市圈轨道交通网络、筑造世界级门户和枢纽体系的战略要求。其中，《深圳都市圈发展规划（征求意见稿）》提出以深莞惠大都市区为主中心，河源都市区、汕尾都市区为副中心，构建“一主、两副、三圈、四轴”的都市圈总体空间布局，依托交通要道、向外放射的发展轴带基本成型，形成以中心城市为引领，发展轴带为支撑，多圈层协调联动的区域发展格局。



图 8 广深都市圈空间格局图

根据《粤港澳大湾区城际铁路建设规划》，近期广深港主轴上铁路旅客占比超 40%，客流密度约 7400 万人次/年，跨珠江主轴上铁路占比 23%，客流强度约 6300 万人次/年。东莞市作为广深港及跨珠江区域的轨道交通主轴上的重要节点城市，是广州都市圈和深圳都市圈联动发展的桥梁，正处于高水平崛起和空间拓展、城市转型的关键时期，应统筹考虑发展的协调性，强化与广州、深圳的互动合作，加强东莞市与广州、深圳等轨道交通系统的衔接。通过建设高效密集的国铁、城际和城市轨道网络，大幅提升东莞与广州、深圳的联结能力，助力东莞在广深“双核联动、比翼双飞”领跑格局中占据第一阵营，促进都市圈产业、人口、文化、生态环境、公共服务、治理体系等全面对接和协同发展，共同提升都市圈的发展质量。

（四）市域层面，要求轨道推动“三心六片”一体化融合

东莞是全国不设区的 5 市之一，乡镇经济发达；东莞山多、水多，城市建设用地紧张；东莞地处改革开放前沿，紧邻广深两大核心，受两大超级城市影响，临穗、临深片区发展迅速，诸多原因导致东莞城市空间分散，形成中心、西北、西南、东北、东南五大城市组团，中心城区、松山湖、滨海湾等多个城市核心。

东莞市国土空间总体规划提出全面实施统筹发展战略，按照“多中心、分片区、网络化”的发展理念，加快建设中心城区、松山湖、滨海湾新区“三位一体”的都市核心区空间格局，推动城区片区、松山湖片区、滨海湾片区、水乡新城片区、东部产业园片区、东南临深片区统筹发展，共同构建“三心六片”城市格局。“十四五”期间，将是东莞市构建多中心城市结构的关键时期，为推动城市的开发建设，支撑“三心六片”一体化融合发展，必须秉承“建轨道就是建城市”的理念，聚焦当前交通系统的短板和痛点，充分

发挥轨道交通的先导性和关键性作用，并与国土空间保护开发进行良性互动。

据预测，近期东莞城市近期城市轨道交通出行量约 178 万人次/日，远期出行量约 400 万人次/日，轨道公交出行将成为东莞市居民主要的出行方式之一。“十四五”期间应坚持量力而行、适度超前的原则，加快构建“三心联动”的快速轨道网，推动服务通勤的普速轨道网研究，满足市域、园区、镇（街）等多层次的商务、休闲及通勤需求，缓解城市交通拥堵，推动“三心六片”一体化融合，实现“湾区都市、品质东莞”目标。

专栏七：铁路、城际、城市轨道主要客流特征指标		
铁路、城际		
年限	近期	远期
广深港主轴客流密度（万人次/年）	7388	13214
跨珠江主轴客流密度（万人次/年）	6289	11526
城市轨道交通		
年限	近期	远期
线网全日客运量（万人次/日）	178.14	403.95
线网客运周转量（万人·公里/日）	1429.18	5232.01
晚高峰客运强度（万人次/公里·小时）	1.32	2.45
线网单向最大断面（万人次/日）	7.80	15.08
广、深、惠轨道贯穿性客流（万人次）	37.4	128.81
广、深、惠轨道贯穿性客流比例	21%	28.8%

备注：以上指标根据《粤港澳大湾区城际铁路建设规划》以及《东莞市城市轨道交通第二期建设规划调整（2021-2026 年）》测算所得。

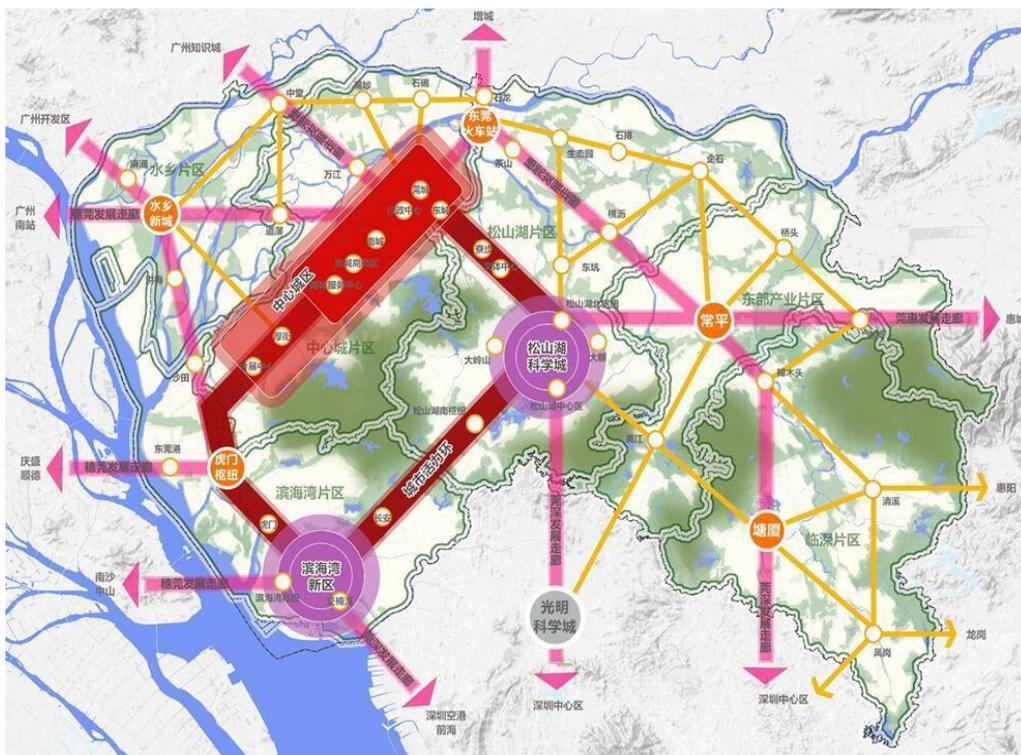


图 9 国土空间规划空间布局

第三节 存在问题

(一) 轨道基础设施布局有待优化，效能尚未有效发挥

铁路客运枢纽布局与城市空间结构契合度不足，在“轨道上的大湾区”背景下中心城区的发展缺乏铁路枢纽的支撑和带动。现状及规划铁路客运枢纽分散布置于城市外围且均不具备始发功能，中部地区及中心城区范围内枢纽不足，难以满足长途客流便捷出行需求。城际线路与湾区发展轴带契合度不足，城际站点多设于郊区，客流效益较差，无法实现东莞中心城区与大湾区城市中心 1 小时通达目标。货运枢纽与沿海大型港口、区域物流中心的铁路设施连通不足，铁路货运量整体占比偏低。2019 年，东莞市铁路货物运输量 336.7 万吨，仅占全社会货运量比重的 1.86%。东莞港、沙田港区的货运铁路网未能覆盖沿海大型集装箱码头，大宗货物产业区块、物流园区、配送中心缺乏货运铁路，多式联运功能不足，难以适应货运市场的发展需求。



图 10 铁路枢纽与“三心”联系示意

城市轨道未能成网，既有线路对通勤需求的服务不足。由于政策、资金、用地等原因，目前只建成运营城市轨道 2 号线一二期，长 37.8km，尚未能形成网络效益，日均客运强度仅 0.39 万人次/km·日，在全国已开通城市轨道交通的城市中排名靠后。在建的 1 号线一期以及近期将开工建设的 2 号线三期、3 号线一期等线路定位为市域快线，站间距过大而无法实现沿线客流的有效覆盖，导致中心城区、组团内部服务不足，无法满足通勤客流需要。

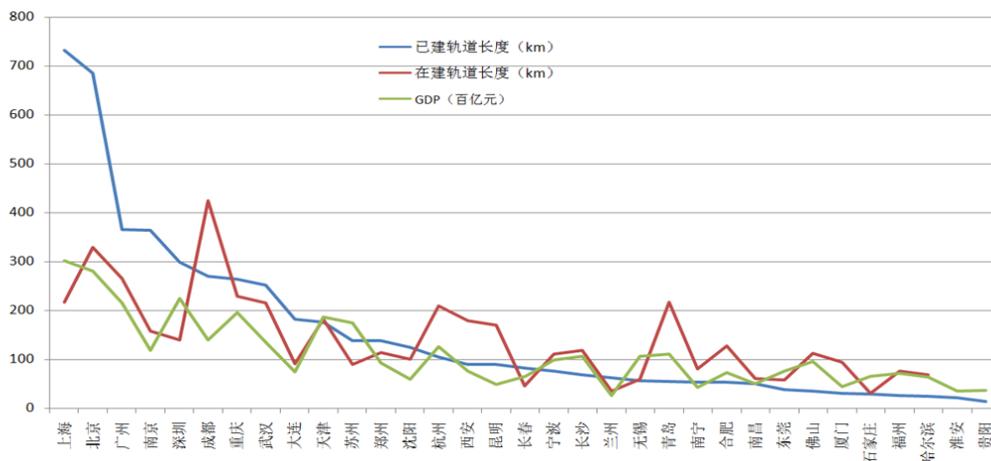


图 11 轨道城市的轨道里程排名

（二）综合开发效益有待提升，土地资源反哺路径仍在探索

在轨道交通建设任务加重的背景下，东莞市提出采用“以地筹资”的方式推进 TOD 开发建设，但目前 TOD 综合开发机制和土地资源反哺的实施路径仍在探索阶段。一是 TOD 范围内地块涉及集体土地、国有出让土地等多种用地类型，土地收储环节手续多、过程周期长、收储难度高，影响轨道周边地区土地经营水平和综合开发成效。其次，早期轨道线路开展工程可行性研究时，未形成同步开展 TOD 规划和 TID 规划的机制，导致部分线路的 TOD 工作滞后于线路工程，轨道交通 TOD 综合开发利用不足，未能有效提升轨道交通站点周边的土地价值。二是土地资源增值反哺轨道建设的机制，主要是通过顶层设计、整体谋划、联动开发，实现轨道投资转化为“土地资源增值”，一方面增加政府的收益来源，另一方面统筹项目投入和产出，做到“项目自求平衡”，为项目融资提供基础条件。目前将土地资源转化为轨道建设资金的过程中涉及的具体推进步骤、各阶段实施细则、职能部门联动配合等措施仍需进一步研究探索。

（三）轨道交通接驳体系不完善，服务品质有待提升

公交、出租车、P+R、慢行等接驳服务品质不高，轨道站周边的公交站台设置不合理、P+R 停车场缺乏、慢行通道被阻挡占用、盲道曲折不连续等问题严重，轨道站应有的接驳功能未能充分发挥，未能依托轨道站打造片区“交通+生活”的高品质“微枢纽”。在接驳设施环境品质体验方面，忽略了空间环境品质设计及“人的体验”，缺少高品质的风雨连廊、休憩空间、城市家具、人文景观等方面的设计。此外，因周边土地权属、建设时序差异等原因，导致部分站点接驳设施无法实施落地，造成站点周边接驳配套设施不完善，市民换乘和“最后一公里”出行不便。

（四）轨道交通产业体系不完善，产业短板急需补充

东莞制造业发达，产业配套较为齐全，但轨道交通产业发展基础薄弱，轨道交通规划设计、施工建设、机电设备、通信信号等技术和产业基本依靠“引进来”，尚未能“自我造血”，轨道交通“缺技少人”困局未能破解，关键环节、核心技术较薄弱，对外来产业依赖程度较高，轨道交通发展抗风险能力不强，难以满足“东莞制造 2025”战略目标的发展要求。在新的经济形势下，东莞轨道交通要实现高水平崛起，就要摆脱传统的经济社会环境平台和运行机制束缚，设计营建高质量的综合环境，加快提升轨道交通产业基础能力和产业链现代化水平，加快推动传统产业转型升级，实施轨道交通产业“强心补链”创新工程，补齐发展中的短板，形成集聚效应，通过加大品牌塑造，提升轨道交通产业的技术水平、服务品质和附加值。

第二章 总体要求

第一节 指导思想

坚持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、五中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记对广东工作的重要讲话、重要批示指示，全面贯彻省委“1+1+9”工作部署，持之以恒落实市委“1+1+6”工作思路，坚持稳中求进工作总基调，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，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，紧扣一体化和高质量两个关键词，聚焦交通强市轨道先行，主动对标交通强国城市范例和公交都市的定位要求，全面统筹轨道交通工程建设、综合开发和运营管理，着力建设轨道交通基础设施网络、提升轨道交通运营服务水平、补齐轨道交通产业发展短板，打造多层次、一体化、深融合、高质量的轨道交通系统，为加快推进粤港澳大湾区、中国特色社会主义先行示范区和广东省制造业供给侧结构性改革创新实验区建设提供更加强有力的支撑，推动“湾区都市、品质东莞”建设迈上新的台阶。

第二节 基本原则

（一）创新驱动，改革引领

在轨道交通的建设、运营、开发过程中，积极转变观念，着力推进投资、融资、经营、运行、开发等方面的体制机制改革创新，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，推动在引进社会资金、先进技术和专业管理取得新突破，形成新局面，推进轨道

交通建设提速提质，促进各类要素加速流动和快速聚集，支撑和引领东莞市经济社会高质量发展。

（二）统筹规划，协调发展

发挥轨道交通在发展中的引领作用，统筹推进各层次轨道交通的规划与建设。注重点线协调，科学规划布局轨道交通枢纽，坚持区域协调，发挥各镇街、组团比较优势。坚持“政府主导、两级联动、市场运作”的基本思路，充分调动各方积极性，整合资源，加强配合，促进轨道交通建设开发有序推进、协同发展、互利共赢。

（三）多网融合，开放共享

按照“零距离换乘、无缝化衔接”的要求，实现高速铁路网、普速铁路网、城际轨道网、城市轨道交通网之间的有机衔接和融合发展，促进不同层级轨道交通互联互通和联程联运，提升一体化便捷服务能力和水平。加强规划协同，推动轨道交通建设、市政设施提升、轨道交通物业开发、交通一体化接驳设施同步规划、同步设计、同步建设，最大化发挥轨道交通综合效应。

（四）适度超前，有序推进

以交通需求为导向，以增强运输能力、提升服务品质为目标，科学分析运输需求及紧迫程度，综合考虑财政、土地等要素供给能力及生产力布局，适度超前、合理安排项目建设规模与时序，按照轻重缓急的原则，重点实施现实急需、条件具备的重大项目，加快推进轨道通勤网络的建设。

（五）安全便捷，绿色集约

牢固树立安全发展理念，着力提高轨道交通的安全性和可靠性。坚持绿色发展，充分发挥轨道交通在节能减排、集约利用土

地等方面的优势，助推东莞实现“碳达峰、碳中和”，大力实施公共交通导向型开发模式，推进土地集约利用和综合开发，有效发挥轨道交通引导城市功能优化作用，推动城市可持续发展。

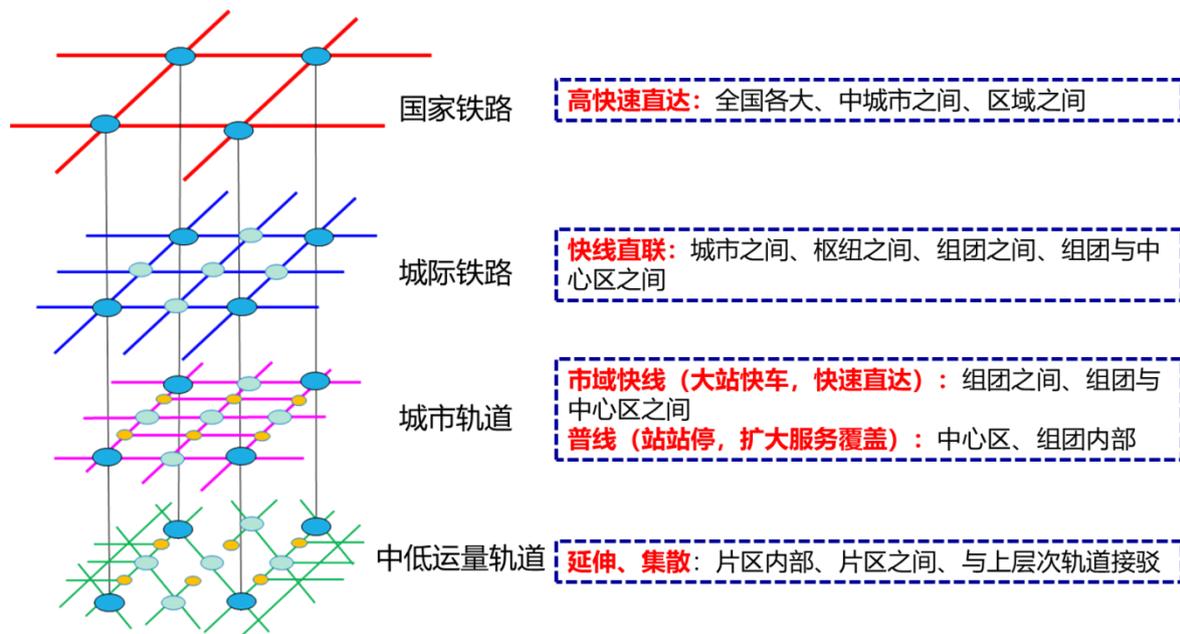


图 12 轨道网络体系

第三节 发展目标

紧抓轨道交通建设大发展、大跨越的机遇，以国家、省、市重大轨道交通项目的规划建设为契机，推动国铁、城际轨道、城市轨道交通等多层次轨道交通的高效衔接与换乘，主动对接广州、深圳两大核心城市，着力打造“内聚、强心、外联、提质”的轨道交通网络，加快构建粤港澳大湾区“1 小时交通圈”。到 2025 年，全市轨道交通运营里程力争突破 370.6km，其中高速铁路 70.1km、普速铁路 76km、城际轨道 129.2km、城市轨道交通 95.3km，轨道网络覆盖进一步扩大，支撑“三心六片”区域协调联动发展。展望 2035 年远景目标，轨道交通运营里程在 2025 年基础上翻一番，基本实现交通强国城市范例和公交都市，打造粤港澳大湾区重要节点城市和链接国内国际双循环的现代化枢纽城市。

专栏八：“十四五”末东莞市轨道交通运营里程目标				
类别	序号	线路名称	东莞境内里程 (km)	备注
高速铁路	1	广深港客专	28.5	已运营
	2	赣深客专	28	“十四五”计划投入使用
	3	深圳至江门铁路	13.6	“十四五”计划投入使用
	小计		70.1	/
普速铁路	4	广深铁路	53	已运营
	5	京九铁路	23	已运营
	营运里程小计		76	/
城际轨道	6	莞惠城际	66.5	已运营
	7	穗深城际	53.4	已运营
	8	佛莞城际	9.3	“十四五”计划投入使用
	小计		129.2	/
城市轨道交通	9	2号线一二期	37.8	已运营
	10	1号线一期	57.46	“十四五”计划投入使用
	小计		95.3	/
总计			370.6	/

——**区域辐射力更强，湾区互联互通更畅。**至2025年，实现国家铁路146.1km，推进城际铁路开通129.2km，力争实现东莞市中心城区的国铁始发功能，实现与京津冀城市群8小时可达，长三角城市群5小时可达，融入全国城市群发展。60分钟抵达粤港澳大湾区重要城市，45分钟内抵达湾区高铁枢纽，90分钟内抵达机场枢纽。

——**轨道与城市协同互动，交通出行绿色低碳。**至2025年，推进城市轨道交通线路建设，力争实现轨道95.3km，中心城区至松山湖轨道方式20分钟可达、中心城区至滨海湾新区轨道方式35分钟可达、松山湖至滨海湾新区轨道方式25分钟可达，支撑“三心

六片”的区域协调联动发展，轨道交通在城市交通的地位愈加凸显。

——**服务更加便捷优质，管理运行更加智能高效。**推动城际轨道公交化、票务一体化服务以及国铁、城际、城轨、快轨的安检互认，努力实现城轨、快轨、城际的“三网融合”。盘活路网资源，扩大铁路在大宗货物运输中的市场份额，推进铁水、公铁等多式联运发展和物流基础设施建设。加强智慧交通引领，推动轨道交通与5G、大数据、云计算的结合，提升轨道智慧化管理运营水平。

——**轨道交通发展更加可持续。**加快虎门高铁站、东莞火车站、常平火车站等TOD、TID综合开发建设，有序推进其他轨道站点TOD综合开发。逐步完善TOD综合开发和效益反哺机制，重点完善全市轨道站点配套设施建设，积极打造一批轨道站场综合体（下称“TID”）及“轨道+物业”、“轨道+社区”示范项目。积极推动轨道产业的发展 and 集聚，吸引轨道人才落地生根发展。

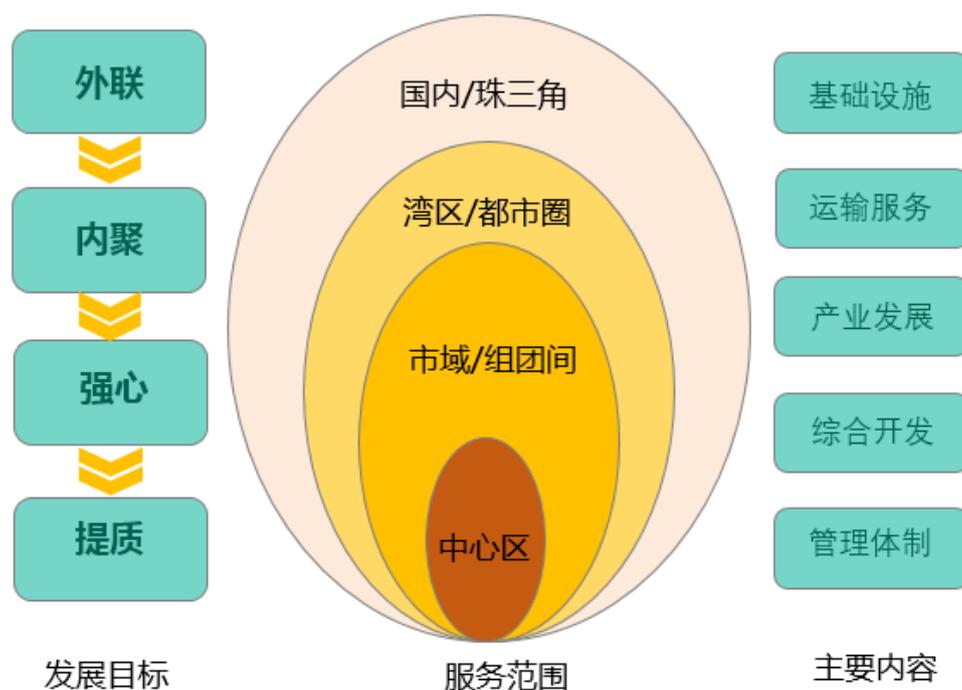


图 13 东莞市轨道交通发展目标体系

专栏九：“十四五”时期东莞市轨道交通发展指标		
序号	指标	目标值
1	高铁枢纽可达性（中心城区至广州南站、深圳北站）	≤45 分钟
2	机场枢纽可达性（中心城区至深圳机场、白云机场）	≤90 分钟
3	通过快速轨道的广深都市圈可达性	≤60 分钟
4	中心城区至松山湖轨道方式时间可达性	≤20 分钟
5	中心城区至滨海湾新区轨道方式时间可达性	≤35 分钟
6	松山湖至滨海湾新区轨道方式时间可达性	≤25 分钟

第三章 主要任务

在国家粤港澳大湾区发展战略和广东省“一核一带一区”发展战略指导下，围绕打造“湾区都市、品质东莞”的战略部署和价值追求，“十四五”期间，推动铁路枢纽能级提升，优化客运、货运交通枢纽布局，重点谋划高铁对外通道，持续推进城市轨道交通建设，满足大湾区及都市圈、市域、组团多层次的商务、休闲及通勤需求，构建安全、便捷、高效、绿色的现代综合交通运输体系；强化站点周边土地开发，创新轨道交通建设投融资模式，保障轨道交通建设和运营的可持续发展。

第一节 提升铁路枢纽能级，打造湾区重要节点城市

基于城市发展格局和客货运输需求，优化完善东莞市铁路客、货运枢纽规划布局，强化轨道交通枢纽的综合换乘功能，优先建设具有始发功能、靠近中心区的高铁枢纽，保障铁路长途出行服务，支撑东莞建设湾区重要节点城市，助力打造客内货外、多点到发、点线协调等粤港澳大湾区铁路枢纽集群。

（一）优化完善铁路客运枢纽布局

以高铁客站为主体、普铁客站为补充，提升和整合东莞市铁路枢纽的功能和等级。深化广深第二高铁中心城区枢纽始发主站的方案研究，实现高铁在东莞中心城区的始发功能；新建深圳至江门铁路（东莞段）滨海湾站、中南虎城际松山湖站；建成赣深客专东莞南站，改扩建广深港客专虎门高铁站；研究利用赣深客专接广深铁路的联络线，谋划常平站的始发动车功能并对常平站进行升级改造。加强大型枢纽客站综合交通规划建设，在具备条件的客站建设站内便捷换乘中心，推动铁路枢纽与城市交通融合发展。支持铁路客站实施立体综合开发，做好枢纽发展空间预留、

用地功能管控、开发时序协调，打造站城融合的城市综合体。



图 14 东莞市铁路客运枢纽布局示意图

专栏十 东莞市铁路客运枢纽

谋划：广深第二高铁中心城区枢纽始发主站、常平站始发站

新建/改扩建：深圳至江门铁路（东莞段）滨海湾站、中南虎城际松山湖站、广深港客专虎门高铁站

完工：赣深客专东莞南站

（二）建设铁路综合货运枢纽

结合东莞市城市货运空间结构，并按照“无缝化”衔接要求，优化规划铁路货运枢纽的布局；优化提升既有铁路货运枢纽的运输效能并对既有铁路货运场站进行挖潜活化，充分发挥既有货运枢纽场站的利用效率；完善货运集疏运体系、城市配送体系以及多式联运、高效换装转运等一站式设施功能，提升铁路货运场站设施现代物流服务功能。依托东莞站、石龙站、樟木头站、东莞东站、常平站、茶山站及新建设的铁路枢纽节点和区域综合交通网络，配套建设快件运输通道和接驳场所，建立健全利用中欧国际货运班列运输邮（快）件机制，强化物流快件运输保障能力，实现与区域物流网络的互通互联。

第二节 推进铁路加速成网，着力打造多层次的铁路网络

结合我市轨道交通“四网合一”发展策略，构建南北通达、东西贯通的多层次铁路网络，强化铁路网与其他城市交通的有效衔接，构建高效便捷的综合立体交通网络，连接全国、直通湾区、服务市域、强化组团。

（一）持续推进国家铁路建设

借助高铁建设契机，抢占粤港澳大湾区建设的先机，持续推进东莞市内的高铁建设，积极谋划高铁新通道，推动高铁引入中心城区，连通区域高铁网络，强化与湾区及内陆城市的互联互通。建成赣深客专（东莞段），加快建设深圳至江门铁路（东莞段），积极谋划广深第二高铁的前期工作并引入中心城区，争取“十四五”期开工建设，推动东莞市融入广深快捷走廊。结合用地空间和产业布局调整，适应产业结构升级后的货运需求特征变化，适时研究优化货运铁路布局。

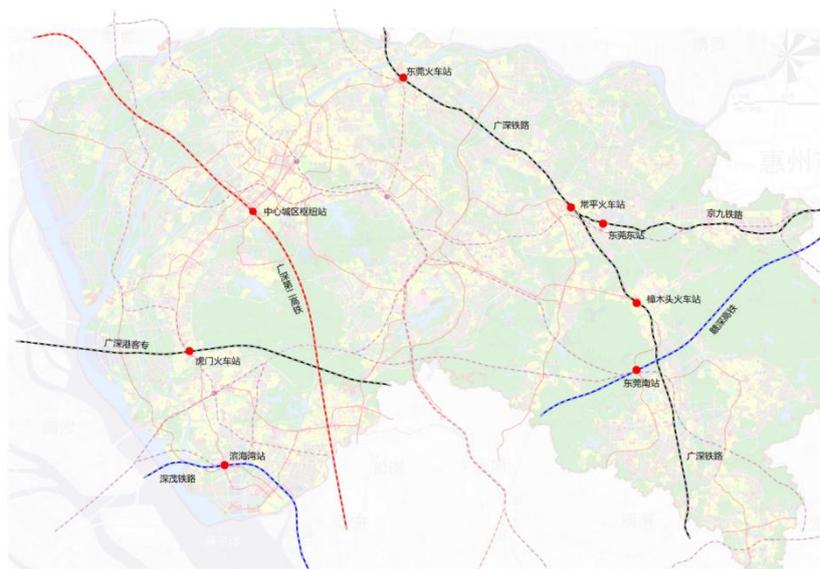


图 15 “十四五”国家铁路线规划图

专栏十一 东莞市境内国家铁路项目

续建：深圳至江门铁路（东莞段）、赣深客专（东莞段）

新建：广深第二高铁

（二）加快城际轨道网络建设

优化城际轨道网络布局，整合既有规划城际线路的通道资源，提升城际轨道网络的换乘体系。建成佛莞城际（东莞段），新建佛山经广州至东莞城际（东莞段）、深惠城际（东莞段），推进中南虎城际（东莞段）、塘厦至龙岗城际（东莞段）、莞深中轴城际（原常平至龙华城际）（东莞段）的前期工作，具备条件的争取尽快开工建设；按照广州都市圈、深圳都市圈的发展要求，将莞深中轴城际（原常平至龙华城际）（东莞段）调整经松山湖，并与佛山经广州至东莞城际（东莞段）整合为广深中轴城际；将广深中轴城际与深莞增城际在寮步至光明科学城段进行通道整合，推动广州、深圳都市圈联动发展，共同打造轨道上的大湾区。

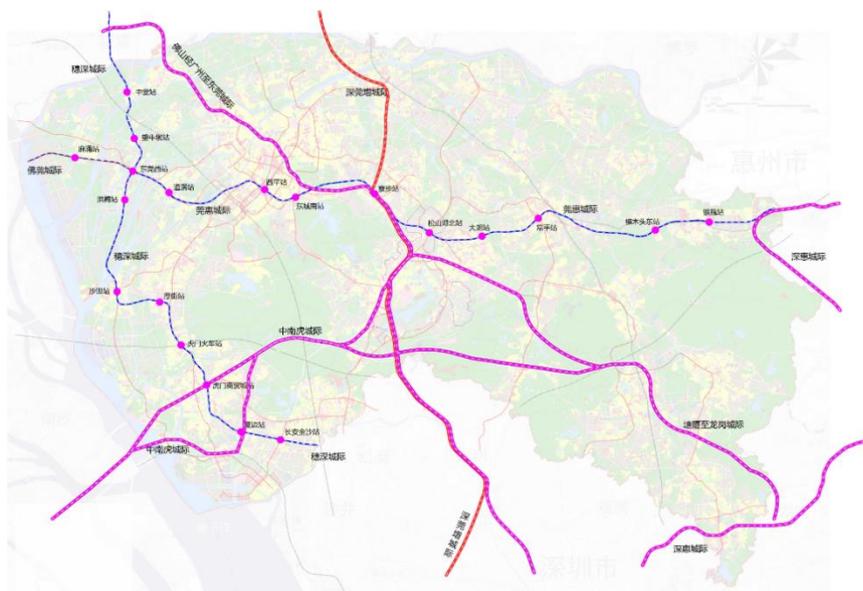


图 16 “十四五”城际铁路线规划图

专栏十二 东莞市境内城际轨道项目

续建：佛莞城际（东莞段）

新建：佛山经广州至东莞城际（东莞段）、深惠城际（东莞段）

推动前期工作并争取开工：莞深中轴城际（原常平至龙华城际）（东莞段）、中南虎城际（东莞段）、塘厦至龙岗城际（东莞段）

谋划：深莞增城际

第三节 加快城市轨道建设，构建“三心联动”的城市轨道网络

基于“三心六片”城市空间结构、跨市商务出行和市内通勤出行等多元化出行需求，加快近期规划的城市轨道交通项目建设，推进通勤线路的研究，构筑高效、便捷的城市轨道交通网络，支撑和引导中心城区、松山湖高新区、滨海湾新区三位一体发展。

（一）转变城市轨道建设发展思路

加强对中心城区国际商务区、行政中心区等重点片区的通勤需求服务，构筑与城市中心相契合的交通枢纽体系，通过轨道引领中心区品质提升，充分发挥城市轨道对城市空间产业布局的优化和开发引导。启动第三期建设规划研究，将已开展线路详规的6、7、8、12号线等通勤线路纳入建设规划范围，合理安排建设规模、时序，促进城市轨道交通网络效能发挥。

（二）推动轨道交通有序建设

加快推动城市轨道1号线一期的建设，强化中心城区与松山湖（生态园）两大中心的快速联系，提升中心城区和松山湖的中心职能，串联西北片区、中部片区和东南部片区，并通过与穗深城际衔接换乘，强化中心城区与宝安国际机场、白云国际机场等国际性枢纽的连接。推进2号线三期和3号线一期的建设，强化中心城区、滨海湾新区、松山湖“三心”以及虎门、常平等街镇间的快速联系。

线路	长度 (km)	计划开工 年限	预计建成 年限	项目总投 资	十四五投 资估算
1号线一期	57.5	2019年	2026年	396	356
2号线三期	17.3	2022年	2027年	143	88
3号线一期	51.5	2024年	2029年	370	80

（三）加强周边城市轨道规划衔接

加快东莞1号线衔接广州25号线、广州27号线延伸至东莞、东莞4号线延伸至广州增城、广州28号线延伸至东莞、广州3号线衔接东莞13号线等方案的前期研究。

加快稳定东莞1号线与深圳6号线支线、东莞2号线与深圳20号线、东莞5号线与深圳13号线、东莞3号线支线与深圳11号线、东莞1号线支线与深圳22号线的衔接方案，推动深莞惠边界区域的城市轨道直连直通。

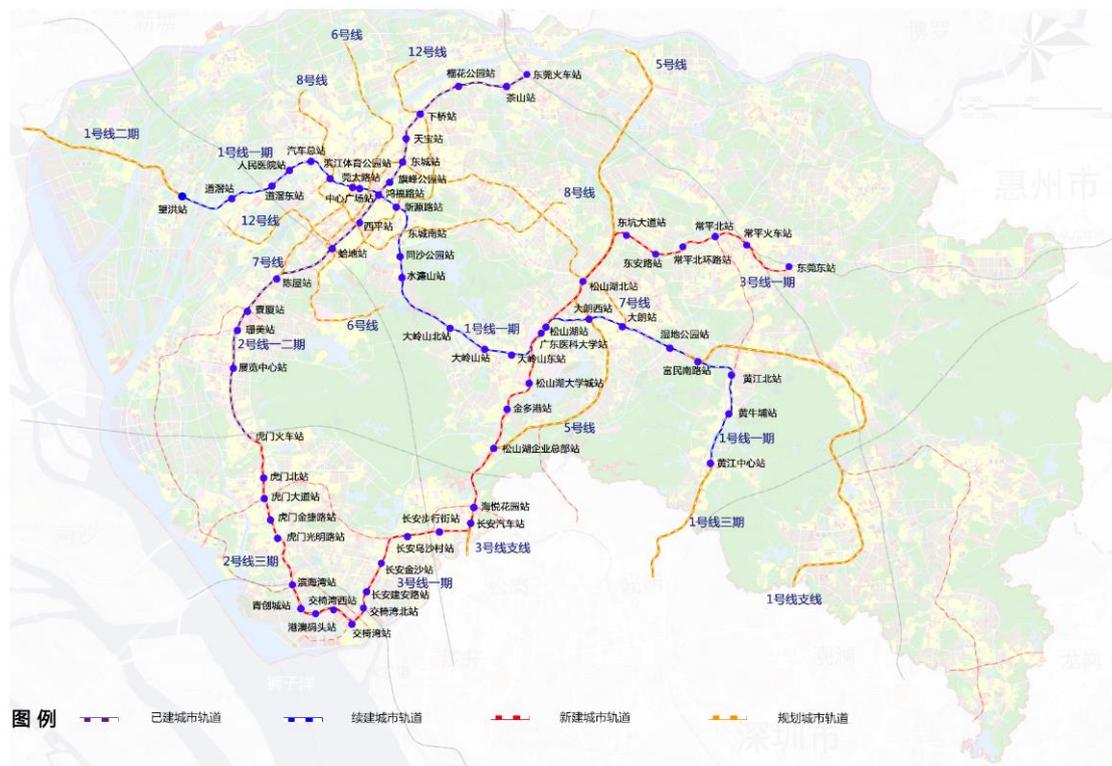


图 17 “十四五”城市轨道交通规划图

（四）探索中小运量轨道建设

补充轨道交通运输方式供给，探索发展中小运量轨道等新型轨道系统。充分发挥中小运量轨道承担地铁网补充功能，提供高端品质公交服务。利用中小运量新型轨道建设成本和风险相对可控的优势，可持续推进城市轨道交通系统建设，为更多市民提供更便

捷多样的轨道服务。在部分片区先行先试探索发展经验，实现快速建成、近期见效的目标，引领公交发展。

第四节 提高轨道运营服务和智慧管理，构筑高质量服务体系

坚持以人民为中心，以全链条快速化为导向，着力增强运输组织效能，不断提高旅客出行体验，推动货物运输降本增效。

（一）发展高品质的客运服务

强化与铁路部门的协调沟通，提高国铁、城际的运营服务与城市客运需求的契合度，推动国铁、城际轨道、城市轨道间安检互认、一检通行，提升换乘便捷度。结合东莞实际优化运输组织，争取实现对列车运行图的优化调整，提高既有铁路客站的到发规模。积极参与粤港澳大湾区“一票式”联程客运服务体系建设，推动城际轨道公交化运行、“一票式”联程和“一卡通”服务，打造服务协同、衔接高效、票务互联、支付互通、数据共享、信息互通、安检互认、监管联动的“一票式”联程客运服务体系。建立国铁、城际轨道与城市轨道运营（应急）指挥联动协调机制，完善客流监测、信息发布、预警机制，实现运能运量精准匹配、适应线网运输相互联动、乘客出行快捷便利、网络化运输组织高效的目标。建立城市轨道的运营评估制度，对轨道客运组织与服务工作进行监督检查，并组织开展服务质量评价；建立健全乘客沟通机制和乘客投诉受理处理制度，提升轨道交通运营服务质量。

（二）推进铁路联程联运发展

在原有公铁联运基础上，整合东莞港及各铁路枢纽资源，加大力度发展以集装箱、半挂车为标准运载单元的多式联运，促进“公铁水航”货运一体化。推动铁水联运、公铁联运、陆空联运由试点探索逐步转向全面推广，实现货运结构调整优化和业态转型

升级，推动实现“碳达峰”和“碳中和”。加快广东铁路国际物流基地发展，与东莞港联动，积极融入粤港澳-东盟“1+N”物流联盟，形成向外以公路为主，港口水运和铁路为辅，向内依靠公路及铁路的货运交通模式。支持发展一体化联运服务，鼓励不同运输方式企业开展联运业务合作。

（三）提升城市轨道交通智慧化信息化建设运营管理水平

加强智慧交通引领，推动城市轨道交通智慧信息化平台建设。推动 BIM、GIS、云计算、大数据、5G 等技术在城市轨道交通管理领域的应用，建设城市轨道交通前期工程、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智慧管理板块，推动大平台、大系统的建设。主动融合城市轨道交通建设、车辆运营、综合开发等应用需求，以数据驱动业务运行，提升城市轨道交通规划建设、列车调度指挥、列车安全监测、运维检修、运输管理、场站管理、人员管理的智慧化水平，提升城市轨道交通的服务水平。



图 18 智慧城轨发展蓝图

第五节 推进轨道 TOD、TID 开发建设，引领城市空间发展

协调城市空间与轨道交通发展目标,明确 TOD 发展重点和方向, 构筑公共交通支撑和引导城市发展的城市结构。

(一) 推进城市 TOD 站点开发建设的制度设计工作

研究制定“十四五”期间我市 TOD 总体发展策略和工作框架, 结合国土空间规划分区发展指引以及片区特点、发展要求, 提出轨道与城市的协同发展策略, 制定轨道交通站点分级分类及开发模式和 TOD 综合开发规划设计指引。研究制定东莞市站城一体化实施策略, 提出轨道站点周边土地利用协调发展、功能混合使用、车辆段综合开发等方面的策略, 为各线路、各片区的用地开发提供技术指导。

(二) 推进一批轨道交通站点的 TOD、TID 开发工作

统筹谋划轨道交通与城市综合体的融合对接, 积极推动轨道站点覆盖镇区加快建设一批高品质、低成本、优环境的产城融合新社区, 打造深莞深度融合、一体联动发展的“引爆点”。重点推进 1 号线站点的 TID 开发工作, 实现轨道交通建设与城市发展相互促进。优化改善正在运营的轨道 2 号线站点与沿线物业的连通, 强化轨道站点周边地区城市功能的活化影响, 发挥轨道交通建设的最大效益。切实推动 TOD 范围内调容、城市更新项目落地见效, 形成 TOD 项目滚动开发、加速推进的态势。

第六节 创新轨道建设和投融资机制，推动建设运营的可持续

通过 TOD 一体化统筹开发, 促进轨道带动土地集约发展的功能发挥。以市场化运作为手段, 吸收社会投资者和金融机构共同投入, 不断拓宽轨道交通建设运营的融资渠道。

（一）逐步完善 TOD 开发反哺机制

按照“多层实施、利益平衡、社会共赢”的原则，通过顶层设计、整体谋划、联动开发，充分发挥轨道交通建设对沿线土地的增值带动效应，使轨道交通投资转化为“土地资源增值”。建立土地资产转化为轨道建设资金过程中涉及的具体推进步骤、各阶段实施细则、职能部门联动配合等工作机制，通过“基础设施建设+土地反哺”，实现建设投资与周边土地综合开发收益总体平衡。鼓励轨道交通投融资主体单位积极参与土地开发建设，在全市重大站点 TOD 综合开发和共构地块综合开发中发挥主导作用。结合全市不同的 TOD 站点分类，采用市统筹、市镇联合统筹、镇统筹等统筹方式，以及整体开发、分片开发、分散开发等实施模式，充分调动各园区、镇（街）、社会资本参与 TOD 开发建设，明确 TOD 综合开发建设主体，推动 TOD 综合开发取得更好实效。

（二）科学运用多元化的融资手段

以政府出资、银行融资为基础，进一步创新多元化融资方式，全方位筹措轨道交通建设资金。通过主动争取国家、省专项资金，充分利用银团贷款、融资租赁等常规融资手段，探索引入保险机构资金、证券市场筹资、股权投资基金、政府债券等新型融资方式，适当推行 PPP 融资模式（含特许经营），积极引入社会资本和专业公司参与轨道交通建设、运营与综合开发。

（三）充分发挥市轨道交通建设发展专项资金作用

完善轨道交通建设发展专项资金筹集方案，归集相关土地出让收益、市镇税收分成、轨道站点接口资源使用资金等，用于轨道交通建设项目的资本金投入、轨道交通项目运营收入不足于弥补运营成本部分的补贴、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以及建设运营和综合开发的其他相关支出。

第七节 优化轨道站点接驳设施品质，提高轨道接驳服务

充分考虑城市发展和市民出行需要，完善规划轨道场站的规划设计，系统审视既有站点接驳设施配置情况，提升轨道交通出行品质和出行体验。

（一）完善轨道场站规划设计

按照“零距离”换乘、一体化建设运营要求，科学组织轨道场站出入口、换乘设施、步行系统、站场综合体与城市生活服务设施，构建轨道交通站场及相关设施布局协调、交通设施无缝衔接、地上地下空间充分利用、轨道运输功能与城市综合服务功能有机衔接的一体化系统。编制轨道设施接驳技术指引，贯彻轨道无缝换乘理念，落实规划建设与管理责任，严控实施质量，优化轨道交通出行品质和出行体验。

（二）优化提升既有轨道交通站点接驳设施服务

以轨道交通接驳设施优化改善为契机，选取有特色、可实施的轨道站点打造接驳设施示范项目，加强宣传推广，促进带动各镇街自主进行轨道站点接驳设施提升工作，引导相关部门主动参与“湾区都市、品质东莞”建设。

（三）提升接驳服务信息化与智能化

整合城市轨道交通、公交、出租车、网约车、共享单车等接驳设施的交通信息资源，开发综合信息管理平台，实现对多种接驳交通资源的综合调动。开发微信小程序、公众号或在铁路客运枢纽出站口、城市轨道交通站点出站口处设置电子屏等方式，加强轨道、公交运营信息、到发时刻实时信息等向乘客的信息化推送。

第八节 加强政府引导，补齐轨道产业发展短板

坚持培育与引进相结合，推进东莞市轨道交通产业加快发展，抓好轨道交通产业园区规划建设，加快形成产业集群效应。

（一）培育壮大轨道产业主体

坚持培育和引进相结合，推动轨道产业主体发展。探索组建具备规划设计、投融资、建设、运营等全过程管理能力的东莞实体平台。不断提升东莞轨道交通本土企业水平，积极争取国家和省的支持，注重加强与兄弟城市合作，通过与国内外知名企业、科研机构的战略合作和跨行业、跨区域兼并，利用行业内先进企业的人才、技术、资金、经验等资源优势，打造具有带动和集聚效应的工程总承包和系统总集成企业，覆盖轨道建设工程咨询、装配式施工工艺、站场综合体开发、高端增值服务等轨道产业链。培育和引进高科技企业，在政策和税收优惠上支持轨道交通产业链相关企业进驻东莞，聚焦前期规划设计、轨道工程建设、新型轨道交通制式车辆、轨道交通智能运维系统、轨道装备设备和盾构技术研发、新材料新装备等领域，实现科技成果产业化，研究开发先进适用的轨道新科技、新产品和新服务，加强“自我造血”能力。支持东莞科研单位承担国家和省科技计划专题项目，市级财政按一定比例给予资金配套。

（二）结合东莞市本土产业优势引导轨道产业集聚和发展

结合东莞市电子信息产业优势，推动东莞市轨道交通产业与东莞市优势产业的融合发展。一是推进跨界技术的融合，依托东莞市的电子信息制造业、互联网技术等优势产业推动自动售检票、屏蔽门、电扶梯、车站空调、安检设备、供电设备等轨道装备制造产业集聚，利用人工智能、云计算、大数据、物联网等先进技

术实现升级，争取核心技术、车辆关键零部件落地东莞。二是研究引进东莞市轨道交通装备产业，打造先进轨道交通技术产业高地。加快轨道交通产业园区土地储备工作，优化用地比例和布局，通过政策扶植和招商机制吸引轨道交通配套和机电设备、关键部件新材料、系统集成以及检测认证等相关产业项目和企业入园集聚发展。三是研究轨道交通物流产业集聚发展，结合东莞石龙铁路国际物流中心、东莞港等货运设施，研究制定周边高端现代物流产业布局和物流中心产业园区建设方案，积极推动现代轨道交通物流园区集聚发展。



图 19 轨道交通全产业链

（三）加强轨道交通绿色低碳产业发展，促进碳达峰、碳中和

把握轨道交通发展契机，强化轨道交通领域科技创新，借助轨道交通工程建设这一纽带，积极推进绿色、低碳、智能、生态等新兴产业发展。推动城市轨道交通机电智能融合系统、智能驾驶、智能运维及高分子复合材料等绿色新兴领域的发展，建立更安全、更优质、更高效的数字地铁建设标准。积极推动减震材料、动力总成、智能交通研究、新能源等轨道交通诸多高科技领域的研发，研究优化轨道交通的能源结构，推进新能源、清洁能源的

应用，适当降低煤电供用比例。以地铁车辆段上盖开发为蓝本，打造集“生态、幸福、智慧”的绿色健康人居社区。

第四章 重点项目

根据财政能力和发展需求，按照轻重缓急原则，对“十四五”期间国铁、城际、城市轨道等重点项目做出合理安排，明确项目建设规模、具体内容和投资估算，作为规划实施的抓手。

第一节 重点工程

建成佛莞城际（东莞段）、赣深客专（东莞段）、深圳至江门铁路（东莞段）、1号线一期等项目；开工建设深惠城际（东莞段）、佛山经广州至东莞城际（东莞段），推进中南虎城际（东莞段）、塘厦至龙岗城际（东莞段）、莞深中轴城际（原常平至龙华城际）（东莞段）的前期工作，具备条件的争取尽快开工建设；开工建设城市轨道2号线三期、3号线一期等城市轨道项目；加快推进中心城区轨道通勤线、滨海湾新区轨道加密线、东莞与广州、深圳轨道衔接线路规划论证工作，适时启动第三轮建设规划编制工作。

第二节 投资估算

国铁城际线路根据东莞境内线路长度，按照《关于加快推进粤港澳大湾区城际轨道建设有关工作情况的签报》的建设成本进行估算；城市轨道按照《东莞市城市轨道交通第二期建设规划调整（2021-2026年）》规模和投资额计算。

“十四五”期间东莞市轨道交通重点项目投资估算一览表

序号	项目	实施情况	线路	规模	总投资（亿元）		备注
				长度 (km)	项目总投资	十四五投资 估算	
1	国家铁路	续建	深圳至江门铁路 (东莞段)	13.6	50	47	国铁、城际线路参照粤港澳大湾区铁路近三年开工项目投资额进行估算，约3-5亿元/km
		续建	赣深客专（东莞段）	28	48	16	
		新建	广深第二高铁 (东莞段)	47.8	191	38	
国铁合计				89.4	289	101	
2	城际轨道	续建	佛莞城际 (东莞段)	9.3	31	8	
		新建	中南虎城际（东莞段）	51.8	179	107	
			深惠城际（东莞段）	12.1	63	51	
			佛山经广州至东莞城际（东莞段）	36.7	375	300	
			莞深中轴城际（原常平至龙华城际）（东莞段）	20	73	15	
			塘厦至龙岗城际（东莞段）	21.7	75	15	
城际合计				151.6	796	496	
3	城市轨道交通	续建	1号线一期	57.5	396	356	近期建设城市轨道交通，参照第二期建设规划调整投资额进行估算
		新建	2号线三期	17.3	143	88	
			3号线一期	51.5	370	80	
地铁合计				126.3	909	524	
总计				367.3	1994	1121	

注：上述项目总投资为暂估数，具体金额以项目立项时投资审核数为准

第五章 保障措施

第一节 加强统筹协调组织

强化市轨道交通建设及 TOD 开发领导小组在规划、建设、运营、开发、投融资等方面的统筹领导地位和协调作用，完善领导小组会议机制，健全轨道交通建设及 TOD 综合开发重大事项决策机制，落实工作责任分解和跟踪机制，加强各部门间的沟通协调，增强对各园区、镇街的规划和政策引领，简化工作环节，整合资源，努力构建运转高效、协调有序的综合管理体系，积极推进轨道交通规划建设管理一体化。建立东莞与周边城市轨道交通规划的协调机制，加强重大轨道交通设施建设的协调组织。

第二节 做好规划衔接实施

强化轨道交通发展规划在轨道交通发展中的纲领性和指导性作用，加强与《东莞市国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》、《东莞市综合交通运输体系发展“十四五”规划》、《东莞市国土空间总体规划（2020-2035）》等的衔接，保障各种资源要素对轨道交通的供给，确保重点轨道交通项目的实施推进。在国土空间规划中优先落实安排公共交通枢纽场站、交通接驳设施用地；针对用地紧张的地区，考虑与绿化、公建等用地相结合配置交通设施；暂时不具备建设条件的，做好建设用地和空间预留。夯实落地评估的执行机制。规划实施后，分解相关责任，明确工作责任和进度。建立规划实施动态监测机制，强化实施过程评估，持续推进规划监测与中期评估工作。在规划实施完成阶段，应及时总结经验和不足。

第三节 完善配套政策

建立健全适应多层次轨道交通一体化发展的政策保障，完善轨道交通建设开发投融资、土地储备供应、规划设计、工程建设、TOD 综合开发等工作机制，为轨道交通建设和 TOD 综合开发提供可靠的政策依据。优先保障轨道交通基础设施建设用地，开展推动低效交通设施用地改造开发的政策研究，释放更多空间资源。深化轨道交通设施建设空间供给政策改革，探索将轨道交通用地（含城际铁路）及沿线经营性用地以带条件招拍挂的方式供应给轨道交通建设主体的政策研究。优化轨道交通发展建设运营投融资政策，积极探索保险机构资金、证券市场筹资、股权投资资金、政府债券等新型融资模式在东莞市轨道交通的落地实施，扩宽多元化融资渠道。

第四节 培育轨道交通人才

深化人才发展体制机制改革，完善轨道交通人才制度体系，结合东莞实际，深入落实交通强国中的人才战略，健全培养人才、引进人才、留住人才和使用人才的政策措施和激励机制。引进一批轨道交通关键技术领域人才和团队扎根东莞，创新人才激励办法，加大对承担关键核心技术攻坚人才的薪酬激励，鼓励东莞建立轨道交通相关专业的高端人才职务津贴和特殊岗位津贴制度。培养打造综合素质高、创新能力强的轨道交通人才队伍，为轨道交通行业的发展提供强有力的人才保障。提供政策支持高等院校开展轨道相关专业和学科建设，推动东莞本地高校人才培养，通过政策扶持引进和培育本土轨道交通规划和研究机构，更好地服务轨道事业发展。加强轨道交通执法业务骨干队伍和执法管理队伍建设，努力实现执法队伍正规化、专业化、规范化、标准化。

附表“十四五”期间东莞市轨道交通建设项目库

序号	项目	实施情况	线路	规模	年限		总投资（亿元）		备注
				长度（km）	计划启动年限	预计建成年限	项目总投资	十四五投资估算	
1	国家铁路	续建	深圳至江门铁路（东莞段）	13.6	2020年	2025年	50	47	
		续建	赣深客专（东莞段）	28	2017年	2021年	48	16	
		新建	广深第二高铁（东莞段）	47.8	2024年	2029年	191	38	
2	城际轨道	续建	佛莞城际（东莞段）	9.3	2014年	2021年	31	8	
		新建	深惠城际（东莞段）	12.1	2021年	2026年	63	51	结合省对相关项目开工建设要求有序推进
			佛山经广州至东莞城际（东莞段）	36.7	2021年	2026年	375	300	
			中南虎城际（东莞段）	51.8	2022年	2027年（暂定）	179	107	
			莞深中轴城际（原常平至龙华城际）（东莞段）	20	2024年	2029年（暂定）	73	15	
			塘厦至龙岗城际（东莞段）	21.7	2024年	2029年（暂定）	75	15	
3	城市轨道交通	续建	1号线一期	57.5	2019年	2026年	396	356	
		新建	2号线三期	17.3	2022年	2027年	143	88	
			3号线一期	51.5	2024年	2029年	370	80	
总计				367.3	/	/	1994	1121	

注：上述项目总投资为暂估数，具体金额以项目立项时投资审核数为准