**上海市重大交通工程要素保障指导意见**

为完善要素平衡协调机制，强化基础设施建设支撑保障，明确重大交通工程要素保障工作推进过程中各相关单位在各阶段的具体工作内容和深度、成果要求，进一步推动重大交通工程方案稳定与落地，减少后续项目推进中的困难，在《政府投资项目可行性研究报告编写通用大纲（2023年版）》、《关于投资项目可行性研究报告编写大纲的说明（2023年版）》、《重大交通工程要素保障工作方案（试行）》（沪交建〔2021〕786号）、《关于实施水票制度支持市级政府投资重大工程建设的若干意见（试行）》（沪水务〔2022〕141号）、《上海市市级政府投资重大工程建设涉及资源性指标统筹使用实施办法（试行）》（沪建工程联〔2022〕60号）及我市各行业主管单位发布的有关要素保障指导性文件的基础上，制定本指导意见。

**一、总体要求**

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，坚持目标导向和问题导向，细化交通项目要素平衡保障工作，提升项目前期工作质量，防控项目实施风险，为将上海建设成为卓越的全球城市和经济社会发展提供坚实保障。

**二、适用范围**

本指导意见所指的要素包括但不限于：水务、林地、绿地（含附属绿化）、环境保护、土地、房屋、重要设施和管线等。

本指导意见适用于交通建设工程所有专业板块，行文以道路项目建设阶段为蓝本，其他（地铁、铁路、机场、航道、港口等）专业项目可结合行业要求参照执行。市管重大交通建设工程建议按本指导意见推进要素保障相关工作；区管重大工程可由各区交通委（建交委）根据各区实际参照执行。

**三、组织机构与职责**

**（一）相关单位和机构职责**

重大交通工程的项目主体单位（项建书批复前为市交通委或区交通委（建管委），批复后为建设单位）是要素保障工作的主体责任单位。建设单位可跨前参与项目建议书（专项规划）阶段要素占用摸排和协调相关工作，针对项目选址范围以内区域，建设单位作为第一责任人，组织编制工可和初步设计至实施阶段的要素平衡和保障方案，并获得要素行业主管部门同意或者签订相关协议。

上海市交通建设工程管理中心（以下简称市交通建管中心）组织和督促建设单位完成要素保障相关工作，并全过程参与交通建设项目的推进与协调工作。在市交通委指导下，对接和协调建设单位、各区交通委（建管委）及各要素区级行业主管部门开展具体推进和落实要素摸排、平衡和保障方案等工作。

咨询研究单位及相关专业技术单位在市交通委和建设单位指导下开展重大交通工程要素占用情况摸排和满足各阶段深度要求的平衡方案的编制工作，并参与要素保障相关协调工作。

市交通委在各建设单位和交通建管中心初步制定并沟通的平衡方案基础上，牵头组织对接各市级要素行业主管部门。

各区交通委（建管委）可跨前参与项目储备研究等各阶段，作为项目选址范围以外要素保障的第一责任人协助建设单位推进。建议明确具体负责部门及专职人员，全程跟踪和协调区内要素摸排、平衡和保障方案、实施落地，并及时反馈书面意见等工作。

**（二）工作机制**

在沿用《重大交通工程要素保障工作方案（试行）》中“1+1+N”工作机制的基础上，进一步细化各阶段工作内容。建议建设单位每年定期梳理下一年度交通重大建设项目要素需求，并纳入年度目标管理手册，再由市交通建管中心按照下一年度要素需求牵头各建设单位提前筹划相关工作。

由市交通委、市交通建管中心牵头区交通委（建管委）、市规资局、市绿化市容局、市水务局、市生态环境局、市房管局、市文旅局等资源要素行业主管部门、权属单位和建设单位，建立要素保障会议机制，定期研究并协调解决项目推进过程中存在的问题。针对个别复杂资源要素，建议通过专题会议协调解决。

**四、主要任务**

**（一）项目储备阶段**

本阶段主要摸排并避让对方案有颠覆性影响的要素，不能避让或者解决颠覆性要素的项目原则上不具备可行性，同时了解“占不占”重大要素，且原则上不占或少占重大要素。

**主要工作流程及主体职责如下：** 1、在要素资源行业主管部门和权属单位的配合下，研究单位收集相关资料并开展现场调查，针对性地研究前期方案。2、评估单位组织评审过程中，建议邀请相关行业主管部门或权属单位参会听取研究单位汇报要素占用初步摸排情况、反馈意见并明确各要素对方案是否有颠覆性影响。3、研究单位针对项目主体工程具有颠覆性影响的要素优化调整方案，避让或者减少对该类要素的占用。研究单位可由一家统一研究，也可根据专业性质由多家同步开展工作。要素的方案稳定后，征询行业主管部门或权属单位确认，直至要素对方案无颠覆性影响，并将对颠覆性要素的避让和重大要素的占用情况反映进入结题报告。4、各区交通委（建管委）根据需要结合本区内的要素配合开展摸排和协调相关工作，包括配合必要的物探工作。5、轨道交通及市域铁路项目储备阶段（建设规划阶段）研究评估可以参照执行。

市交通委过程中做好要素初步摸排和意见征询的组织工作。

**常见的重大要素摸排内容有：**1、水务方面，是否涉及重大水利设施、海洋滩涂等、占用的水面积规模；2、林绿方面，是否涉及古树名木及45cm胸径以上树木、I级保护林地、外环绿带、具有一定规模的公园、森林公园、公益林等；3、生态环境方面，是否存在重大环境敏感点、涉及生态保护红线、饮用水水源保护区、污染地块污染源治理等；4、土地及房屋方面，是否涉及永久基本农田、军事用地及设施、文物设施、历史保护建筑、敏感建筑设施、存着历史维稳一路问题的小区、庙宇及坟墓等；5、管线方面，涉及哪些重要管线，了解重要管线大致走向，是否可拆除、迁改等；6、其他方面，是否涉及重大社会稳定风险问题（如历史遗留重大信访问题）、重要设施等。

**成果形式和深度要求**

本阶段要素保障工作从启动前期方案研究开始，向资源要素行业主管部门、权属单位等了解是否涉及颠覆性影响的要素（包括但不限于军事用地、重要文物实施、历史保护建筑等），提前避让调整。成果主要在前期研究报告“建设条件”、“存在问题”章节、“行业主管部门或权属单位征询意见反馈单”以及评估报告”中体现，并形成“前期要素摸排及平衡方案”专篇，深度要求能够体现对颠覆性要素的避让和对重大要素的占用情况，为后阶段研究提供定性的基础。

**（二）项建书阶段（专项规划）**

本阶段在上阶段研究成果的基础上，**结合权属预调查成果，**进一步摸清对重点要素的权属单位及“占多少”，并征询相关部门意见。

**主要工作流程及主体职责如下**：1、项目主体单位组织开展项建书编制工作，编制单位开展总体方案论证工作，经多轮汇报和讨论后，形成初步稳定的总体方案。2、规划编制单位根据初步稳定的总体方案开展专项规划编制，将调整的各控制线和控制要素纳入专项规划，做到规划层面各要素的统筹平衡，并充分考虑专项规划方案的可实施性。3、专业技术单位根据初步稳定的总体方案，在实施层面摸排占用水、林绿、土地、房屋和管线要素情况，开展权属预调查，明确重大要素权属。4、项建书编制单位汇总各类要素摸排成果，形成全要素“占多少”的初步成果。5、全要素摸排初步成果、专项规划要素统筹平衡成果初步征询行业主管部门或权属单位等意见后，项建书编制单位根据反馈意见优化方案，在实施层面汇总专业技术单位更新后的占用要素情况，形成全要素“占多少”的阶段性成果；规划编制单位根据优化方案和反馈意见调整专项规划，在规划层面稳定各要素统筹平衡方案。特别注意既有道路改扩建项目，绿化在专项规划阶段平衡后，还需在实施层面征询绿化权属部门意见。

市交通委组织各区交通委（建管委）、项目主体单位、项建书编制单位、规划编制单位就优化方案所形成的全要素“占多少”汇编成果和专项规划向主管部门或权属单位汇报征询意见，并形成会议纪要。涉及环保措施等重大要素的，经区反馈书面意见或出具相关说明后，纳入专项规划公示。

**常见的重大要素摸排内容有：**1、水务方面，占用的水面积规模，开展涉河、通航安全影响研究，若涉及蓝线调整，考虑纳入专项规划；在建、已投用的重要水利设施，包括泵站、泵闸、防汛墙等，涉及保护范围内的需方案评审；2、林绿方面，统筹林绿占用面积，绿化搬迁统计，古树名木保护方案等，若涉及绿线调整，考虑纳入专项规划；3、生态环境方面，在专项规划方案稳定后，初步了解敏感设施（如污染地块、饮用水水源保护区、生态保护红线、噪音源等）的分布情况，提出环境敏感区域的初步避让/保护方案；对确实需要涉及污染地块、饮用水水源保护区、生态保护红线和噪音治理的，开展不可规避性论证，并征询生态环境局意见；涉及生态保护红线的，同时开展国土空间规划相符性分析。4、土地方面，开展土地权属预调查，结合预调查结果摸排出红线内占用的地上物规模、权属，永久基本农田、司法查封土地、不涉及房屋征收的小区土地等；5、房屋方面，调查涉及的农户建筑、集体权属房屋、军事设施、文物设施、历史保护建筑等控制性用房的建筑面积、房屋边界与本工程的关系，并提出初步工程避让、平移、保护或动迁安置方案，针对重要选址的动迁安置方案，建议取得市/区规资部门、区交通委、区征收指挥所等部门的书面意见；6、管线方面，详细摸排已投用、在建、纳入专项规划的重大管线类型、走向和关键参数，提出且权属单位认可的总体迁改或避让（保护）方案，并纳入专项规划。7、重要设施方面，重点摸排地铁、市域铁路、重要道路等，针对所影响的设施，相关方案书面征询设施权属单位意见（申通集团、申铁公司、市交通委等）。

**成果形式和深度要求**

本阶段要素保障工作从启动项建书编制工作开始，项建书编制论证形成总体方案，并汇总专业技术单位在实施层面的要素摸排情况，形成全要素“占多少”的阶段成果；规划编制单位完成规划层面占补要素平衡；项目主体单位征询主管部门或权属单位征询意见并形成会议纪要。本阶段成果，实施层面主要在项建书报告的“建设条件”、“工程方案”及“存在问题”章节体现；规划层面在专项规划报告中明确规划蓝线、绿线、黄线及永久农田的占补平衡方案等情况。

**（三）工可阶段**

本阶段主要回答重点要素“怎么补”，确定要素平衡方案，完成专项成果的编制，并进一步征询相关部门意见。

**主要工作流程及主体职责如下：**1、建设单位以项建书（及专项规划）批复为依据，组织咨询单位开展工可编制工作。2、工可编制单位收集详细基础资料、组织现场踏勘，详细论证后形成工可方案。3、专业技术单位按工可方案细化水务、林绿、土地、房屋和管线占用数量，编制要素平衡方案并估算费用，汇总至工可编制单位形成要素占用和平衡专篇。4、工可编制单位按主管部门或权属单位反馈意见进一步优化工可方案，经专业技术单位同步更新各要素占用、平衡方案和投资估算后，汇总形成优化的要素占用和平衡专篇，并纳入工可报告。5、各区交通委积极组织相关街镇，配合对接方案，明确要素意见，确认征地动迁范围、可实施性以及前期费用测算等工作；6、对于轨道交通项目，建议在工可阶段同步落实相关配套设施的方案和要素保障。

市交通委会同建设单位、市交通建管中心、各区交通委（建管委）、工可编制单位就要素占用和平衡方案专篇征询主管部门或权属单位意见，形成意见反馈单或者会议纪要。

**常见的重大要素平衡工作有：**1、水务方面，包括水系开填平衡、通航影响、涉河方案、防汛论证、水土保持方案等，主要征询水务部门意见，涉及通航河道，建议进一步征询市/区交通委意见。2、林绿方面，包括乔灌木搬迁、林绿统筹平衡等。红线内外绿化搬迁平衡方案按照林绿权属情况，分别征询市/区道路管理部门、林业/绿容部门、权属单位意见。3、土地方面，结合选址工作开展土地权属调查，形成地籍调查报告书和征地方案（含永久征地、永久协议用地及临时借地），相关成果征询市区两级规资部门、区交通委、区征收指挥部等部门意见，并于工可批复前获取规土意见书；4、房屋方面，形成不动产权属调查报告，并完成房屋动拆迁、拆复建及临时过渡安置、文物平移保护论证及实施等部分的前期费用估算，征询相关区意见。5、管线方面，开展地下管线、构筑物及障碍物的探测，启动综合管线方案设计，提出保护/搬迁方案，并组织管综专题意见征询会，征询市区两级行业管理部门和权属单位意见，稳定保护/搬迁方案。6、重要设施方面，针对所影响的设施，相关方案征询设施权属单位（申通集团、申铁公司、市交通委等），并达成一致意见。7、生态环境方面，根据要求依法开展环境影响评价，预测大气、水、噪音、振动、固废、生物多样性等环境要素的环境影响结果，并明确拟采取的环境保护和污染防治措施等，相关成果征询项目涉及区并取得书面意见，向生态环境局汇报后，完成环评全文本公示。8、弃土消纳方面，对项目内无法平衡的弃土，建议初步落实消纳卸点的位置，与绿化市容局对接形成初步意见。9、结合城市风貌和规划要求，可适时开展工程自身及沿线地区景观方案征集或设计。

**成果形式和深度要求**

本阶段要素保障工作从启动工可编制工作开始，编制单位论证总体方案，专业技术单位编制各要素平衡方案，征询行业主管部门或权属单位意见后，形成资源要素平衡实施方案专篇（含投资估算），并纳入工可报告。

实施方案的编制包含：各类要素按照规范（规划）在项目范围内的平衡要求；通过方案优化、沟通协调已实现的要素平衡成果；尚未解决的问题及相关建议。实施方案可聚焦于要素保障方案的可行性和实操性，明确资金来源、对各市级主管部门和相关单位意见的落实。

实施方案是要素保障工作的重要成果，是对项目重要要素摸排和规划层面资源要素平衡方案的进一步落实，是要素保障工作最终落地的重要支撑。由建设单位重点核查资源要素平衡实施方案专篇内容，并会同研究单位按各相关单位意见修改完善工可报告。市交通委组织开展工可预审，预评审单位重点核查资源要素平衡实施方案和资金配套内容是否符合相关深度要求，并指导建设单位和研究单位完善后正式上报工可。

**（四）初步设计至实施阶段**

项目前期工作结束，已全面摸清各资源要素占用情况，完成要素平衡与保障方案。本阶段重点落实要素平衡成果，并做好与周边工程的对接，主要回答“如何落实”的问题。

**主要工作流程及主体职责如下：**1、建设单位以工可批复为依据，启动设计工作，组织设计单位开展初步设计；2、专业技术单位按设计单位方案核对各要素占用情况，深化各要素平衡的实施方案，在与要素资源行业主管部门和权属单位达成一致意见后汇总至设计单位形成全要素平衡实施方案专篇，并配合完成要素平衡方案的实施；若涉及重大调整，建议再次专题征询行业主管部门或者权属单位意见。3、由建设单位将全要素平衡实施方案报送至主管部门或权属单位接收评估审查，经专项评审或权属单位受理后，获得相关部门的同意或签订协议。4、建议各区交通委（建管委）牵头协调区内所涉街道（镇）等单位确认涉及征地拆迁的相关工作（含红线外开河），并得到所在区征收部门的书面意见。5、设计单位将全要素平衡实施方案纳入初步设计，相关费用纳入概算，锁定资源要素平衡与保障结论。

市交通委会同建设单位、市交通建管中心、设计单位就初设全要素平衡实施方案向所涉及的主管部门或权属单位做详细沟通，并做申报前的意见征询。

**常见的重大要素平衡工作有：**1、水务方面，如涉河论证、防洪论证等，主要涉及水务部门；2、林绿方面，如植被搬迁方案等，主要涉及林绿权属部门；3、土地、房屋方面，如国有土地协议、征拆方案协议和费用等，主要涉及项目所在区土地房屋征收部门、规划资源部门和房屋管理部门；4、管线方面，搬迁实施方案对接各管线权属部门；如涉及电力公司设施改造，可协调电力公司配合开展方案深化，并在项目批复后针对批入前期费的项自行组织编制报告向发改委申请实施；5、交通设施方面，初步设计方案对接设施权属单位（申通集团、申铁公司、市交通委等）；6、生态环境方面，在设计文件中落实环评文件及相关意见中涉及的环境治理措施；7、弃土消纳方面，需考虑对接绿化市容局确认消纳卸点的位置和复核接收容量；8、结合方案征集成果及规划要求，开展设计深化研究。

**成果形式和深度要求**

本阶段从启动初步设计工作开始，成果包括形成各要素平衡实施方案专题报告，建议将各报告上报相应的行业主管部门或权属单位评估审查，通过后获得相关书面意见或协议等。根据意见或协议，锁定相应概算费用。

后续实施过程中若有重大调整，建议由市交通建管中心督促建设单位组织设计单位再次形成专题报告，报送行业主管部门或权属单位，获得一致意见后更新平衡方案及相关费用。

**五、保障措施**

**（一）加强组织领导**

市交通委和交通建管中心在市级交通项目上的充分发挥协调推进作用，在规资、水务、绿容等支持下统筹各资源指标。

**（二）严格过程管理**

由交通建管中心统筹各交通建设单位，将项目要素平衡工作内容纳入“年度白皮书”中，并按季度组织建设单位对重大项目年度指标平衡工作进行分析和评估，及时总结经验和解决过程中存在的问题。

各区配合开展前期要素摸排工作，推进要素平衡方案的落地，包括落实要素平衡资源指标、推进项目涉及的动迁腾地、信访维稳等工作。

**（三）统筹联动要素资源**

在市规划资源局、市水务局、市绿化绿容局、市生态环境局、市房管局、市文旅局等资源要素行业主管部门的指导下，由市交通建管中心督促建设单位会同各区交通委（建管委）针对交通工程的水务、林地、绿地（含附属绿化）、环境保护、土地、房屋、重要设施和管线等要素需求，对区内各重大项目所占用的要素情况进行摸排，汇总拟使用指标的项目及数量，同时核对项目需求与各类市、区指标资源库存量。交通项目建成后，可由建设单位同步梳理形成的新增林、绿及水面积等资源，后续由交通类项目优先使用。

结合重大项目推进情况，建立会议机制，及时解决要素指标联动使用过程中的问题，并建议各区积极配合，保障要素资源指标仓的合理、高效使用。

**六、附则**

**（一）工作考核**

各交通建设板块建设单位可将年度目标管理手册和要素保障工作方案及指导意见的各项工作内容纳入年度工作考核，全力推进交通建设项目前期工作，确保交通建设项目顺利实施。

各区交通委（建管委）牵头区相关部门主动对接、积极摸排，在要素方案编制过程中力争资源优先利用在市重大交通工程中，确保各项要素平衡方案的落地，相关工作将纳入各区年度综合交通发展水平考核指标评分。

**（二）实施时间**

本指导意见自202X年X月X日起施行，有效期至202X年X月X日。