

# 上海市交通委员会文件

沪交建〔2024〕691号

## 关于印发《上海市重大交通工程要素保障指导意见（试行）》的通知

各相关单位：

为完善重大交通工程要素保障机制，明确工作推进过程中各相关单位的工作内容、深度和成果要求，提高项目成熟度，保障项目顺利实施，我委会同相关部门和单位编制了《上海市重大交通工程要素保障指导意见（试行）》，现印发给你们，请认真遵照执行。

特此通知。

上海市交通委员会

2024年9月25日

# 上海市重大交通工程要素保障指导意见 (试行)

为强化基础设施建设支撑保障，完善要素平衡协调机制，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》（沪水务〔2024〕97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）及我市各行业主管部门颁布的要素保障相关文件的基础上，制定本指导意见。

## 一、适用范围与工作要求

本指导意见对列入上海市重大建设项目的交通类项目储备、规划、设计和建设各阶段的要素保障工作均具有指导作用。

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）、生态环境、土地、房屋、重要设施和管线等。

重大交通工程的各阶段工作推进需严格遵循既有规划和设计审批要求，编制和上报各阶段成果文件并办理相关审批手续，过程中涉及要素保障的工作内容按本指导意见执行。建设过程中，如涉及林票、水票等要素指标借用或承诺的，建设单位应严格按照要素主管部门的要求，在规定期限内完成承诺事项，并落实指标的归还。为提升全市重大交通工程要素平衡保障工作质量，防控项目实施风险，鼓励各相关单位、参建单位参照本指导意见执行。

## 二、组织机构与分工

交通建设工程的建设单位主动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。建设单位作为项目涉及要素保障工作责任主体，牵头制定和落实要素保障方案，明确相关费用，并积极与要素行业主管部门沟通，或与权属单位签订相关协议。

各区交通主管部门做好项目储备、专项规划及工程可行性研究报告等各阶段相关工作，明确具体负责部门及专职人员，全程跟踪和协调，保障项目涉及要素的摸排、平衡及实施落地，协助建设单位推进交通建设项目，并及时反馈书面意见等工作。

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，并全过程参与重大交通工程的推进与协调工作。

市交通委在各建设单位和市交通建管中心初步制定并沟通的要素平衡方案基础上，牵头组织和对接各市级要素行业主管部门，协调解决过程中的难点问题。

### **三、主要任务**

要素保障工作贯穿交通建设工程储备、规划、设计和建设的全过程，各阶段重点要素保障工作内容见附件，各阶段要素保障工作的流程及成果要求如下：

#### **（一）项目储备阶段**

##### **1. 工作流程**

（1）开展前期方案研究：在要素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）核对要素占用及影响情况：研究单位整理要素占用初步摸排情况，评估单位组织评审过程中邀请相关行业主管部门或权属单位参会听取摸排成果，反馈意见并明确各要素对方案是否有颠覆性影响。

（3）优化前期方案避让颠覆性要素：研究单位优化调整方案，避让或减少对颠覆性影响的要素的占用，并征询

行业主管部门或权属单位意见，将对颠覆性要素的避让和要素的占用情况反映进入前期研究结题报告。

此阶段工作过程中，各区交通主管部门根据需要结合本区内的要素配合开展摸排和协调工作，包括配合必要的物探工作。

## **2. 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、重要文物设施、历史保护建筑等），提前避让调整。成果主要在前期研究结题报告“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”章节，在深度上要能够体现对颠覆性要素的避让和对要素的占用情况，为后阶段研究提供定性的基础。

### **（二）项目建议书阶段（或专项规划阶段）**

#### **1. 工作流程**

（1）开展项目建议书总体方案研究：项目主体单位组织开展项目建议书要素保障章节编制工作，编制单位开展总体方案论证工作，形成初步稳定的总体方案，供规划编制单位做好规划层面各要素的统筹平衡。

(2) 摸排占用要素数量和权属：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、房屋和管线等要素情况，开展权属预调查，明确要素权属。

(3) 汇总形成要素保障章节：项目建议书编制单位汇总各类要素摸排成果，在要素保障章节形成全要素摸排的初步成果。

(4) 征询要素占用情况意见：全要素摸排初步成果经征询行业主管部门或权属单位等意见后，优化方案形成全要素摸排的阶段性成果；规划编制单位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。

此阶段工作过程中，市交通委组织各区交通主管部门、项目主体单位、项目建议书编制单位、规划编制单位就优化方案所形成的全要素占用汇编成果和专项规划向要素主管部门或权属单位征询意见并形成会议纪要。涉及环保措施等要素的，经区要素主管部门或权属单位反馈书面意见或出具相关说明后，再行专项规划公示。

## **2. 成果形式和深度要求**

项目建议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，形成要素摸排阶段成果；

规划编制单位完成规划层面占补要素平衡方案；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，实施层面主要在项目建议书报告的“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、永久基本农田等占补平衡方案。

### **（三）工程可行性研究阶段**

#### **1. 工作流程**

（1）开展工程可行性研究阶段要素保障编制工作：建设单位以项目建议书（及专项规划）批复为依据，组织工程可行性研究编制单位会同要素保障专业技术单位开展工程可行性研究报告要素保障章节的编制工作。

（2）细化要素占用情况和平衡方案：专业技术单位按工程可行性研究方案细化水务、林绿、土地、房屋和管线等占用数量，编制要素平衡方案并估算费用，汇总至工程可行性研究编制单位。

（3）征询要素占用情况意见并优化：在工程可行性研究编制单位对工程可行性研究报告开展意见征询和优化过程中，专业技术单位同步更新各要素占用、平衡方案和投资估算，汇总形成优化的要素保障章节，并纳入工程可行性研究报告。

对于轨道交通和铁路项目，在工程可行性研究阶段尚未明确和深化配套设施方案的情况下，可根据项目选址和用地范围同步落实相关配套设施涉及的要素保障方案。

市交通委组织开展工程可行性研究预审时，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程可行性研究。

此阶段工作过程中，市交通委会同建设单位、市交通建管中心、各区交通主管部门、工程可行性研究编制单位、专业技术单位等就要素保障章节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。各区交通主管部门积极组织相关街镇，配合对接方案，明确要素意见，确认平衡范围、可实施性以及前期费用测算等工作。

## **2. 成果形式和深度要求**

在工程可行性研究编制单位的总体方案基础上，建设单位牵头编制要素平衡实施方案，征询行业主管部门或权属单位意见后，形成要素保障章节（含投资估算），并纳入工程可行性研究报告。

要素平衡实施方案的编制包含：各类要素应尽可能按照规范（规划）在项目范围内平衡；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。

平衡实施方案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。

要素平衡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要素平衡实施方案内容，并会同工程可行性研究编制单位、专业技术单位按各相关单位意见修改完善要素保障章节。

#### **（四）初步设计至实施阶段**

##### **1. 工作流程**

（1）启动初步设计阶段要素保障工作：建设单位以工程可行性研究批复为依据，组织初步设计编制单位会同要素保障专业技术单位开展初步设计报告要素保障章节的编制工作。

（2）补充要素保障实施方案内容：根据设计深化内容，结合工程可行性研究批复意见和工程现场实际，在本阶段进一步补充和深化要素保障实施方案，并将需再次报送或新增的要素平衡方案和费用更新纳入初步设计；

（3）要素平衡实施：建设单位在正式实施前，将实施方案报送至相应的主管部门或权属单位经专项评审或权属单位受理后，按照相关要求及项目批复意见实施。

(4) 履行指标借用承诺：建设单位定期梳理涉及要素指标借用或承诺办理的项目进展，在承诺期按照相关要求及时履行相关承诺，归还借用指标。

## **2. 成果形式和深度要求**

成果包括初步设计报告纳入要素保障章节、各要素平衡实施方案专题方案，锁定的相应概算费用。

后续实施过程中若有重大调整，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，获得一致意见后由建设单位更新要素平衡实施方案并报批相关费用。

## **四、保障措施**

### **(一) 加强统筹联动**

在市规划资源局、市水务局、市绿化和市容管理局、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主管部门针对重大交通工程涉及的水务、林地、绿地（含附属绿化）、生态环境、土地、房屋、重要设施和管线等要素，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。重大交通工程建成后，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。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，通过专题会议协调解决。

## **（二）严格过程管理**

由市交通建管中心统筹各交通建设单位，将要素保障工作内容纳入各交通建设工程板块的年度目标管理手册中，按照年度要素需求提前筹划相关工作，并及时总结经验 and 解决过程中存在的问题。

鼓励有条件的交通建设单位将《重大交通工程要素保障工作方案（试行）》及本指导意见的各项工作内容纳入内部工作考核，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。

各区交通主管部门牵头区相关部门主动对接、积极推进，确保各项要素平衡方案的落地，相关工作纳入各区年度综合交通发展水平考核指标评分。

附件

## 各阶段重点要素保障工作内容

### 一、项目储备阶段

（一）水务方面，梳理是否占用或影响重大水利设施、海洋滩涂等；

（二）林绿方面，梳理是否占用古树名木、40cm 胸径以上特大树、I 级保护林地、环城绿带、森林公园、公益林等；

（三）生态环境方面，明确是否涉及生态保护红线、饮用水水源保护区、污染地块污染源治理等重大环境敏感点；

（四）土地和房屋方面，梳理是否占用永久基本农田、军事设施、文物设施、历史保护建筑、敏感建筑设施；

（五）管线方面，梳理影响重要管线的种类、重要管线大致走向、迁改的可能性等；

（六）重要设施及其他方面，排摸涉及规划及现状航道位置、等级等相关要求；调研确定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）、敏感设施和建（构）筑物是否涉及功能影响等。

### 二、项目建议书阶段（或专项规划阶段）

（一）水务方面，梳理占用的水面积规模，涉及蓝线

调整的需纳入专项规划；侵入在建、已投用重要水利设施（包括泵站、泵闸、防汛墙等）保护范围的，需获得权属单位书面认可意见；

（二）林绿方面，理清林地、绿地占用面积，绿化搬迁苗木量统计，影响古树名木的需就初步保护方案获得权属单位书面认可意见，涉及绿线调整的应纳入专项规划；

（三）生态环境方面，在专项规划方案稳定后，启动环评工作，初步梳理敏感设施（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或保护方案；对涉及污染地块、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，并征询生态环境局书面意见；涉及生态保护红线的，还需开展国土空间规划相符性分析；

（四）土地方面，开展土地权属预调查，理清项目占用的土地权属，明确是否占用永久基本农田、司法查封土地、不涉及房屋征收的小区土地等；

（五）房屋方面，梳理需占用的农户建筑、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，理清房屋边界与本工程的关系，针对重要选址的动迁安置方案，取得市（区）规资部门、区住建或交通主管部门、区征收部门等部门的书面意见；

（六）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；

（七）重要设施方面，重点摸排地铁、市域铁路、重要道路及航道等，针对所影响的设施，相关方案书面征询设施权属单位意见。

### 三、工程可行性研究阶段

（一）水务方面，编制水系开填平衡方案、涉河方案等，并征询水务部门获取书面意见；

（二）林绿方面，编制乔灌木搬迁、林绿统筹平衡方案。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，获取书面意见；

（三）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）规资部门、区住建或交通主管部门、区征收部门等部门意见；

（四）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方案编制和前期费用估算，征询相关区意见后纳入工程可行性研究报告；

（五）管线方面，开展地下管线、构筑物及障碍物的探测，启动管线综合方案设计，通过组织召开管线综合意

见征询会或书面征询市区两级行业管理部门和权属单位关于管线综合方案的意见并获取书面反馈，相关方案及费用纳入工程可行性研究报告；

（六）重要设施方面，针对所影响的设施（包括且不限于轨交、铁路、道路等既有交通设施，及各类建构筑物、管线、军事等设施），相关方案征询设施权属单位，并形成书面反馈意见；涉及通航河道的需取得航评批复并进一步征询市、区交通委意见。

（七）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、污染物、生物多样性等环境要素的环境影响结果，明确拟采取的环境保护和污染防治措施，并取得项目涉及区书面意见，开展环评报告（表）公示或具备公示条件，相关方案及费用纳入工程可行性研究报告。

（八）弃土消纳方面，对项目内无法平衡的弃土，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。

（九）结合城市风貌和规划要求，开展工程自身及沿线地区景观方案征集或设计，相关方案和费用纳入工程可行性研究报告。

#### **四、初步设计至实施阶段**

（一）水务方面，开展涉河、防洪等论证，相关成果报获得水务部门批复后，严格按照批复要求实施；

（二）林绿方面，编制完善林绿平衡方案、乔灌木搬迁方案报绿容部门批复后，严格按照批复要求实施；

（三）土地、房屋方面，与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开展协同工作，推进完成相关土地和房屋征收手续及规划审批的办理；

（四）管线方面，按照市区两级行业管理部门和权属单位关于管线综合方案的意见反馈，结合工程可行性研究批复意见报审管线综合报告并实施；

（五）重要设施方面，对接设施权属单位形成书面意见，并按照一致意见实施。如涉及轨交或桥梁、隧道保护区许可，应在相关许可审批完成后实施；

（六）生态环境方面，按生态环境部门要求报批环评报告。实施过程中严格按照“三同时”要求落实各项环保措施；按照专家评审及环保部门书面意见，落实环保补强措施，并履行相关变更或概算调整手续；

（七）弃土消纳方面，对接市（区）绿化市容局确认消纳卸点的位置和复核接收容量。

---

信息公开属性：主动公开

---

上海市交通委员会办公室

2024年9月25日印发

---