

上海市住房和城乡建设管理委员会
上海市发展和改革委员会
上海市规划和自然资源局
上海市生态环境局
上海市水务局
上海市绿化和市容管理局
上海市房屋管理局

文件

沪建工程联〔2024〕613号

关于印发《上海市市重大工程建设涉及资源要素统筹保障实施办法》的通知

各有关单位：

现将《上海市市重大工程建设涉及资源要素统筹保障实

施办法》印发给你们，请认真按照执行。

市住房城乡建设管理委

市发展改革委

市规划资源局

市生态环境局

市水务局

市绿化市容局

市房屋管理局

2024年12月20日

（此件公开发布）

上海市市重大工程建设涉及资源要素 统筹保障实施办法

为进一步优化完善市重大工程建设管理协同推进机制，持续提升资源要素统筹保障力度和可持续发展水平，根据《上海市市重大工程建设管理办法》（沪府办规〔2023〕26号）和相关行业管理规定，制定本实施办法。

第一条（总体目标）

围绕全面落实“上海2035”总体规划目标，聚焦市重大工程高质量建设的牵引支撑和示范带动作用，立足本市资源要素约束性强、保护发展要求高的实际特点，优化完善市重大工程建设涉及土地、河湖、绿地、林地、渣土、征收安置房源及其他相关资源要素的统筹保障机制，统筹推动市重大工程资源要素精准配置、高效实施和循环利用、保护发展。

第二条（适用范围）

- （一）市重大工程建设项目。
- （二）市级保障房、租赁房等公益性项目。
- （三）市政府明确的其他重点项目。

第三条（实施原则）

（一）统筹兼顾、高效推进。坚持发展与保护并重，聚焦市重大工程年度需求，统筹谋划资源要素适度超前储备，逐步

实现占补分离，确保占补平衡。

（二）节约优先、综合平衡。优化项目选址和工程设计方案，尽可能不占或者少占资源要素。加强项目前期各类资源要素占补的整体评估，提升综合配置水平。

（三）权责明晰、闭环管理。立足各类资源要素现状和发展要求，因地制宜分类健全工作机制，明确各方职责，形成资源要素统筹保障与闭环管理、循环发展的良性互动。

（四）协同创新、多措并举。强化政策、机制、技术创新，实现资源要素高效利用、复合利用及循环使用，多措并举落实跨区域、跨行业资源统筹保障与新增建设工作。

第四条（职责分工）

（一）市规划资源、水务、绿化市容、房屋管理等资源要素主管部门（以下简称“市资源主管部门”）：负责建立市重大工程涉及土地、河湖、绿地、林地、渣土、征收安置房源等统筹保障机制，做好资源项目储备、配置工作；指导督促相关区、建设单位严格落实资源要素占补工作。市规划资源部门加强各类资源项目涉及用地与规划的支持工作。

（二）市住房城乡建设管理、交通、水务、绿化市容、科技、经济信息、发展改革、教育、医疗卫生、文化旅游、体育、房屋管理等市重大工程行业主管部门（以下简称“市行业主管部门”）：负责指导建设单位优化项目方案、落实资源要素占补。

在项目规划用地和工程方案编制与深化过程中，协同市资源主管部门加强对建设单位的指导，合理确定项目资源要素需求。

（三）各区政府及管委会：负责落实资源要素项目的规划、建设和占补工作，加快落实市重大工程资源统筹保障。

（四）建设单位：负责落实项目设计方案优化，提前明确和稳定资源要素需求，做好资源占补手续办理、补偿实施、补偿费用支付等工作。

（五）市住房城乡建设管理委（市重大办）：负责统筹协调市重大工程资源要素保障工作，会同相关部门和单位明确市重大工程资源要素年度需求，推进落实资源要素统筹配置和占补工作。定期跟踪资源要素保障情况，支持推动资源要素项目建设。

（六）市发展改革委：支持市行业主管部门、市资源主管部门推进市级政府投资重大工程涉及资源要素保障统筹工作，做好资金保障。

（七）市生态环境、发展改革、经济信息等其他相关资源主管部门：根据各自职责，协同做好市重大工程建设涉及污染物排放量、用电量等相关资源要素的保障支持。

第五条（统筹机制）

（一）做细资源要素需求预判机制

市行业主管部门根据本行业市重大工程储备项目清单，组

织建设单位提前开展房屋土地权属预调查，梳理排摸项目资源要素需求，征询市资源主管部门意见，优化项目方案。市发展改革、规划资源等部门加强支持指导，提高储备项目成熟度。在项目储备立项、详细层次规划、工程可行性研究、初步设计等各阶段与市资源主管部门、相关区等充分沟通，研究形成资源要素需求及平衡方案。

（二）做实资源要素统筹保障机制

建设单位按照市资源主管部门要求办理资源占用行政审批手续，协同属地政府共同完成资源占补工作。市资源主管部门按照相应统筹机制，及时反馈资源占补意见，支持加快完成相关行政审批。项目审批部门根据资源要素占补标准和占补量，按规定纳入可行性研究估算和设计概算。各区政府加快落实资源要素建设工作，确保各类资源要素占补实现闭环平衡。市住房城乡建设管理委（市重大办）支持市资源主管部门和相关区高效推动资源要素项目建设。

（三）做优资源要素动态管理机制

市住房城乡建设管理委（市重大办）会同市行业主管部门和建设单位，结合市重大工程年度建设计划，每年初梳理汇总各类资源要素保障年度需求，及时反馈市资源主管部门；年末会同市发展改革委、市资源主管部门、市行业主管部门、建设单位，对当年市重大工程建设完成情况和资源要素统筹保障情

况进行评估。

市资源主管部门强化资源要素保障配置和规划建设的过程管理，定期跟踪资源统筹保障与要素闭环管理工作的落实情况。对资源要素保障难度较大或受占补影响较大的项目，市住房城乡建设管理委（市重大办）协调相关市资源主管部门、区政府共同推动落实，在不影响公共安全和公共利益的前提下，支持采取全市统筹、分段（分区）平衡、规划平衡等方式优先保障市重大工程建设。

第六条（保障体系）

（一）土地资源

1. 市行业主管部门应指导建设单位依据国土空间规划，不断优化方案，坚持节约集约利用，优先使用存量建设用地，尽量不占或者少占耕地。

2. 新增建设用地。市、区规划资源部门按照“要素跟着项目走，项目跟着规划走”的要求，统筹净增指标、减量化指标等要素安排，对纳入《由市级承担土地指标责任的项目类型》予以保障，确保市重大工程项目用地需求“应保尽保”。持续加大低效建设用地减量化支持力度，鼓励各区腾挪更多的流量空间，通过周转指标、项目直供等措施，加快用地计划下达和使用。

3. 耕地占补平衡。强化耕地总量管控，优化建设项目耕地

占补平衡管控方式。对于符合本市国土空间规划的建设项目，办理农用地转用审批时，建设单位通过自行垦造或缴纳耕地开垦费方式落实补充耕地义务，各区政府负责做好占用耕地的空间占补平衡工作，确保耕地保护目标不突破。耕地开垦费标准按本市有关规定执行。

（二）河湖资源

1. 市行业主管部门和市、区水行政主管部门指导建设单位优化方案设计，尽可能不占或者少占现状水系。确需占用的，应按照“确保防汛功能、就近平衡、开大于填”等原则进行河湖面积补偿。

2. 市、区水行政主管部门分别建立市级、区级水票库，用于支持市重大工程建设需求。

3. 在项目实施阶段，由建设单位向市水务局提出书面申请，明确填堵河道面积、位置、补偿河湖方案、补偿河湖完工时间、防汛排水措施以及水票借用需求（借用面积、借用周期）等，由市水行政主管部门反馈审核意见，审核意见作为建设单位办理“填堵河道审批”行政许可条件。

4. 市重大工程应优先实施补偿河湖，确有需要的，可借用市级水票进行河湖面积预平衡。市级水票不足时，可与所在区水行政主管部门协商，借用区级水票进行河湖面积预平衡。建设单位应根据行政许可批复明确的要求时间，及时完成补偿河

湖面积并归还水票。

（三）林地资源

1. 建设项目占用林地实施定额管理。市行业主管部门和市、区林业主管部门指导建设单位优化方案设计，尽可能不占或者少占林地；经论证确需占林的，建设单位应当按要求缴纳森林植被恢复费，并办理行政许可手续。

2. 建设单位应在项目前期，优化完善涉及占用林地范围的方案，明确占用林地的范围、保护等级等，将森林植被恢复费纳入项目投资估算和概算。费用标准及使用规定按相关规定执行。

3. 在项目实施阶段，建设单位按照本市“一网通办”《矿藏勘查、开采以及其他各类工程建设占用林地审核》的行政许可事项办理要求，申请办理林地占用行政许可。申请材料包括使用林地申请表、采伐（采挖移植）林木申请表、建设项目批件（项目详细层次规划、选址意见、工程可行性研究、初步设计、国土资源利用计划）、使用林地可行性报告、林木林地权属人意见、区主管部门意见征询单调查登记表、营业执照或事业单位法人证书或社会团体法人登记证书。在进场施工前，建设单位应会同属地政府、所在区林业主管部门和林地权属单位妥善处置所占用林木。

4. 各区按照相关规定落实森林植被恢复工作，加大经费保

障，确保林地占补平衡，完成相应林地建设任务。

（四）绿地资源

1. 建设项目占用绿地实施占补平衡。市行业主管部门和市、区绿化主管部门指导建设单位优化方案设计，尽可能不占或者少占绿地，确需占用的应开展节约论证。

2. 在项目储备阶段，建设单位提前梳理绿地要素需求量，在详细层次规划阶段按“占一补一、就近平衡”原则编制绿化平衡方案。经论证确需占绿且不具备补建条件的，按照相关规定将绿化补偿费和绿地易地补偿费纳入项目投资估算和概算。费用标准及使用规定按相关规定执行。

3. 在项目实施阶段，建设单位按照本市“一网通办”占用已建成绿地审批的行政许可事项办理要求，申请办理占用绿地的行政许可。

4. 各区按照相关规定及时完成绿地补偿实施，确保绿地占补平衡。

（五）渣土消纳空间资源

1. 提高工程渣土减量化管理要求：在项目立项、规划、设计、施工等阶段，建设单位应制定工程渣土消纳平衡专项方案，通过提高标高、堆坡造景等方式提高回填利用比例，减少工程渣土外运。市行业主管部门和规划资源、绿化市容、住房城乡建设管理（市重大办）、发展改革等部门加强指导，积极探索跨

项目的工地出土、用土平衡。

2. 健全工程渣土消纳体系：市绿化市容局做好南汇东滩生态造林项目（N1库区）行业管理。市规划资源局、市绿化市容局统筹谋划落实全市工程渣土消纳空间，搭建“一组多点”市级消纳体系，托底保障市重大工程渣土消纳。各区落实属地责任，开展全区域空间梳理，配足区级消纳场所及暂存中转场所。

3. 建立“水陆并济”渣土运输体系：市绿化市容局做好渣土运输单位行业管理，优化水、陆运比例，强化运输服务能效。市交通、海事部门支持指导相关区增设渣土运输码头，配强水运能力；市、区交警部门支持指导渣土运输路线优化。

4. 完善渣土全链条全过程管理体系：建设单位会同各参建单位落实工地现场技防措施，做好渣土源头申报和项目出土等日常管理。市绿化市容局优化审核流程，联合公安、城管等部门强化工程渣土执法管理。

（六）征收安置房源资源

1. 市行业主管部门会同项目所在区，指导建设单位优化稳定项目选址（选线）和建设方案，尽量减少居民房屋征收。

2. 市房屋管理局、各区政府根据市重大工程年度征收安置房源资源保障需求，结合存量房源情况，按照《上海市征收安置房管理办法》，编制市或区征收安置房年度供应计划和建设计划。

3. 所在区征收实施部门在项目完成勘测定界报告后（220千伏及以上电力架空线完成跨房分幅图编制），组织开展前期调查摸底，提出房源需求，并按市、区分工列入房源供应计划。

4. 项目所在区在项目取得工程可行性研究批复后，根据项目征收工作进度，及时完成房源筹措手续。

（七）其他相关资源

1. 污染物排放量

（1）符合生态环境保护要求的市重大工程全部纳入环评审批“绿色通道”，实行专人跟进、技术评估提前介入、容缺受理、公示和审查同步开展、总量全市平衡等优化措施，在既定的环评审批承诺时限内进一步压缩审批时间，优化环境审批服务方式。

（2）市重大工程应实施最优可达技术并采取最先进的污染防治措施，其废气、废水污染物的新增总量优先在项目所在企业、行业内部或地区平衡。对新增总量较大且确实难以在所在企业、行业内部或地区进行削减替代的，在落实污染减排措施并严格审批的前提下，新增总量和削减替代来源可在全市范围内平衡。

2. 电力容量

建立“电力超容事项”协调机制，根据市重大工程实际情况，确有需要的，市行业主管部门和市住房城乡建设管理委（市

重大办)、市发展改革委、市经济信息化委、电力公司等按职责分工“一事一议”解决项目电力超容问题。

第七条（日常管理）

市资源主管部门依托“一网通办”加强资源要素统筹平衡的信息化管理与服务，打通与工程建设项目审批管理系统的互联互通。加强对违法、违规占用各类资源的监督管理和执法工作，确保及时发现问题并落实整改。

市住房城乡建设管理委（市重大办）会同市资源主管部门将资源储备配置和占补平衡的跟踪评估情况纳入市重大工程年度考核。对考核评估发现的相关问题，及时督促责任单位整改落实。

