

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〔2022〕60号

---

关于印发《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）》  
的通知

各有关单位：

现将《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）》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

市水务局

市绿化市容局

市房屋管理局

2022年2月22日

（此件公开发布）

附件

# 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）

## 第一条（目的依据）

为落实国家和本市关于发挥重大工程示范引领作用，促进全市经济社会平稳、持续、健康发展的要求，进一步加快市重大工程项目前期工作，按照《上海市工程建设项目审批制度改革试点实施方案》（沪府规〔2018〕14号）、《上海市政府投资工程建设项目审批制度改革试点实施细则》（沪建审改〔2018〕1号）、《上海市市级政府投资项目储备库管理办法》（沪发改投〔2018〕284号）、《上海市工程建设项目实施库管理办法》（沪规划资源建〔2019〕416号）等相关规定，制定本办法。

## 第二条（总体目标）

加强市重大工程涉及土地、水面积、绿地、林地、工程渣土消纳和征收安置房源等六项资源性指标的统筹调配，通过提高项目前期工作深度、简化手续、优化流程等方式，建立资源性指标统筹使用新机制，完善资源性指标生成、储备、配置和统筹等环节管理工作，建立高效的项目推进模式，确

保市重大工程快速审批和有序建设。

### **第三条（基本原则）**

（一）节约优先，综合平衡。各部门将减少市重大工程对资源性指标占用作为指标平衡的前提，通过不断优化方案，从源头减少对指标消耗。

（二）权责明晰，机制明确。明确市有关部门、区政府和项目建设单位在推进资源性指标统筹中的责任分工，建立指标管理机制，充分调动各方积极性。

（三）提前谋划，占补平衡。结合市重大工程年度指标需求，对资源性指标适度超前储备，开展计划管理，统筹下达资源性指标项目建设任务，逐步实现指标占补分离。

（四）统筹保障，高效推进。建立资源性指标统筹管理和分类保障机制，实现资源性指标的综合平衡，有效落实市重大工程指标占补，做好新帐不欠，老账尽快还，持续高效推进。

### **第四条（适用范围）**

（一）列为市重大工程的市级政府投资项目。

（二）市级保障房、租赁房等公益性项目。

（三）市委、市政府明确的其他重点项目。

### **第五条（职责分工）**

（一）市发展改革委：做实市级政府投资项目储备，配合相关部门推进市级政府投资重大工程的资源性指标统筹工

作。

（二）市规划资源局：做深工程建设项目实施库，深化项目设计方案，落实土地供应，会同相关部门推进市级政府投资重大工程的资源性指标规划统筹工作。建立土地指标仓（以下简称“指标仓”），做好指标的生成、储备、配置、统筹等管理工作。

（三）市重大办：根据市重大工程年度投资计划，做细建设计划，会同市指标主管部门梳理市重大工程资源性指标年度供应计划和资源性指标项目建设计划，督促市有关单位落实市重大工程资源性指标配置工作。

（四）市水务局、市绿化市容局、市房管局等市指标主管部门：分别建立水面积、绿地、林地、渣土消纳点、征收安置房源等指标仓，做好指标的规划、生成、储备、配置、统筹等管理工作。

（五）市行业主管部门：指导建设单位不断优化项目规划、设计和实施方案，推动重大工程实现指标节约和高效推进。

（六）各区政府：按照市有关部门要求，积极推进资源性指标项目的规划建设，建立区级指标仓，推动市级重大工程落地实施。

（七）建设单位：在市行业主管部门指导下，不断优化项目方案（专项规划、设计方案、实施方案），推动重大工

程实现指标节约和高效推进。

## **第六条（建立资源性指标管理机制）**

### **（一）建立指标仓**

市指标主管部门建立市级指标仓管理机制，形成资源性指标储备生成、认定核算、申请使用、统筹管理等规则，将资源性指标统筹工作贯穿于项目前期和实施全过程。

### **（二）指标归集储备**

市指标主管部门指导各区、有关单位积极按规划实施资源性指标建设项目，推动指标形成。对使用市级资金建设的土地减量化、河道、绿地、林地，以及市属征收安置房源等项目，按投资比例分别抽取一定数量的指标纳入市、区两级指标仓。对使用市级资金建设的其它项目，在出现指标盈余时，盈余部分按投资比例分别纳入市、区指标仓。对企业投资的建设项目，在出现指标盈余时，按 1:1 分别纳入市、区指标仓。

### **（三）指标使用论证**

在项目前期，市行业主管部门及建设单位应在储备库和实施库阶段分别开展指标需求梳理，征求市指标主管部门意见。市指标主管部门对资源性指标使用情况进行指导，督促市行业主管部门和项目单位不断优化方案，优先进行红线内指标占补平衡；红线内无法占补平衡的，对红线外利用指标仓进行占补平衡反馈指导意见。

#### （四）指标审批许可

指标平衡方案明确后，市指标主管部门应尽量简化手续、优化流程，限时完成行政许可审批。市指标主管部门建立资源性指标分类保障机制，按市重大工程性质分类，分别纳入市级和区级保障范围。当市级指标规模不足时，由市指标主管部门对相关区实施指标周转暂借，或明确项目采用“告知承诺”方式完成审批，所欠指标在下一年度资源性指标项目建设计划中统筹实施。

### **第七条（完善资源性指标在“两库、一计划”阶段统筹平衡）**

#### （一）做实市级政府投资项目储备库

在项目储备库阶段，市发展改革委会同市规划资源局，督促市行业主管部门及建设单位不断优化项目方案，市行业主管部门及建设单位初步梳理项目资源性指标占补需求，形成市重大工程年度指标需求，纳入项目专项规划和项目建议书报告。

#### （二）做深市重大工程项目实施库

在项目实施库阶段，市规划资源局会同市发展改革委，督促市行业主管部门及建设单位不断优化项目方案，按照市指标主管部门储备库阶段反馈的指导意见，编制项目资源性指标占补平衡方案，进一步征求市指标主管部门意见后，纳入项目建设方案，报送可行性研究报告。

### （三）做细重大工程建设计划

每年四季度，市重大办会同市发展改革委等市有关部门，对当年市重大工程建设完成情况和资源性指标使用情况进行评估，梳理下一年度市重大工程建设计划和资源性指标需求，形成下一年度市重大工程建设计划和资源性指标年度供应、建设计划，积极推动资源性指标项目的建设。对于纳入年度清单的市重大工程和市级资源性指标项目，市重大办会同市行业主管部门指导建设单位编制详细的前期工作计划，按照“挂图作战”的方式予以推进和考核。

## 第八条（构建资源性指标供应体系）

### （一）土地指标

1. 市规划资源局负责建立土地指标仓，市净增空间余量和各区形成的减量化指标按比例纳入市级指标仓。

2. 市规划资源局按照项目优先级开展土地指标统筹配置，对纳入《由市级承担土地指标责任的项目类型》予以保障。

3. 市行业主管部门指导建设单位不断优化方案，按有关规定开展节地论证，节约土地指标消耗。针对铁路、高速公路等线性工程，应优化项目选址，减少农用地占用和“夹心地”产生；针对房建项目，应尽量提高容积率，提升土地利用效率。

4. 在储备库阶段，市行业主管部门及建设单位在开展权属预调查后，编制项目专项规划和永久基本农田补划预研究。

市行业主管部门按法定程序开展专项规划公示和报批。项目建议书批复后，在项目实施阶段，建设单位上报规划土地意见书申请材料后，市、区规划资源局 10 个工作日内完成审批（用地预审需报自然资源部审批的除外）。项目取得规划土地意见书后，所在区六个月内完成农转用土地征收组卷报批（上报时同步配置土地指标），市、区规划资源局 20 个工作日内完成审批（农转用土地征收需报国务院审批的除外）。

## （二）水面积指标

1. 市水行政主管部门负责水面积指标仓的建立和管理，指导各区建立区级水面积指标仓。通过加强河湖项目建设等方式新增水面积，制定新增水面积指标的入仓细则。

2. 市水行政主管部门加强填河占补管理，指导建设单位梳理重大工程河湖面积补偿需求，形成补偿河湖项目建设计划和水面积指标供应计划。在项目前期，建设单位应优化主体工程方案设计，确需占用现状水系的应委托有资质的水利规划设计单位编制填河论证报告并按程序报批，落实填河补偿要求。用于补偿河湖的蓝线纳入重大工程专项规划，“占一还一”的工程量及费用纳入项目概算。

3. 市行业主管部门指导建设单位，优化设计方案尽量不占或少占现状水体，线性工程尽量采用下穿、上跨方式跨越水体，房建项目尽量结合景观规划优先在项目红线内布置河湖等水体。

4.在储备库阶段，确需使用水面积指标仓内指标进行填河平衡的重大工程，由建设单位向市水行政主管部门提出书面申请，市水行政主管部门一个月内反馈审核意见，审核同意意见作为建设单位到市政府办理“填堵河道的审批”行政许可依据。承办部门（市水行政主管部门、相关下放区）两周内完成审批，并在“填堵河道的审批”行政许可中反映使用水面积指标仓指标、补偿河湖方案，许可批复作为批后监管依据。市水行政主管部门（或相关下放区）同步加强批后执法监管工作。

### （三）绿地指标

1.市绿化市容局牵头建立绿地指标仓。市、区规划管理部门支持将区域内城市开发备用地、储备用地和项目代征土地等调整为绿地提前储备指标，指标仓建设费用由市、区财政统筹安排。

2.市行业主管部门和建设单位应提前梳理绿地指标需求，在专项规划报批阶段按“占一补一，就近平衡”原则编制绿化平衡方案。对于专项规划平衡后尚不能补足的，经论证后可申请使用绿地指标仓指标，占用绿地补偿费用按相关规定处理。

3.市行业主管部门指导建设单位，尽量不占或少占现状绿地，确需占用的应开展节约论证。

4.在储备库阶段，市行业主管部门及建设单位在开展权

属预调查后编制初步绿地占补平衡方案报市绿化市容局，市绿化市容局在一个月内反馈初步意见。项目实施阶段，建设单位凭专项规划和绿化平衡方案向市绿化市容局申请绿化搬迁（占用）行政许可，市绿化市容局在一周内完成审批。

#### （四）林地指标

1. 市绿化市容局牵头建立林地指标仓。市、区规划资源部门支持完善造林专项规划。通过利用近期无开发计划的储备用地、项目代征土地等多种途径提前储备林地指标。林地指标仓建设费用由市、区两级财政统筹安排。指标仓纳入森林资源管理，做好核算销账处理，确保林地总量不减。

2. 市绿化市容局指导市行业主管部门和建设单位开展林地指标平衡工作，市重大工程占用林地无法及时就近平衡的，经论证后可申请使用林地指标仓指标开展异地平衡，占用林地补偿费用按相关规定处理。

3. 市行业主管部门指导建设单位，优化总体布局和景观林带布局，尽量在红线内实现林地占补平衡。对于红线内无法占补平衡，需要红线外平衡的，应开展节约论证。

4. 在储备库阶段，市行业主管部门和项目建设单位排摸征占用林地的面积、位置、质量等数据报市绿化市容局，市绿化市容局一个月内反馈占补平衡初步意见。项目实施阶段，市绿化市容局指导各区政府优先在“十四五”造林专项规划内安排补林地块；确实无法同步实施、同步验收的可在指标

仓中安排等量林地额度，下一年度各区林地建设计划中额外增加补林任务，以补充林地指标仓指标。

#### （五）征收安置房源指标

1. 市房屋管理局和各区政府，根据《上海市征收安置房管理办法》要求，编制市和区征收安置房源年度供应计划和建设计划。

2. 每年四季度，市区房屋管理部门根据项目储备和实施计划，梳理下一年度征收安置房需求，按照征收安置房源市和区责任分工，统筹编制下一年度征收安置房源供应计划。市重大工程项目完成勘测定界报告后，由所在区征收实施部门组织前期调查摸底，提出房源需求，并按市、区分工列入房源供应计划。

3. 市行业主管部门会同项目所在区，指导建设单位优化项目选址、稳定建设方案，减少居民房屋征收。对铁路、高速公路等线性项目，通过尽量减少夹心地，减少代征、代拆。

4. 项目实施阶段，在项目取得工可批复后，根据项目征收工作进度，由项目所在区及时完成房源调拨手续。

#### （六）工程渣土消纳平衡指标

1. 市绿化市容局完善本市建筑垃圾管理系统，健全工程渣土动态平衡调控机制，加强重大工程渣土托底保障。牵头会同市规划资源局、市水务局等部门利用圈围项目、沿江沿海低洼地、市级生态公园带、五个新城建设等方式规划建

设市、区消纳点（配套道路、码头建设成本纳入消纳点建设成本），建立重大工程渣土指标仓，保障市重大工程出土需求。

2. 市重大工程按照“市场消纳为主、政府托底为辅”的原则进行渣土消纳，对市场无法自行消纳的，由市绿化市容局按规定安排进入市级渣土消纳点。建设单位在项目规划设计时，应根据市绿化市容局匹配的卸点，形成项目工程渣土消纳专项方案，明确消纳总量、消纳卸点、消纳时间、运输方式和线路等。

3. 市重大工程渣土原则上在本市市域内定向消纳，中心城区市重大工程渣土在市级消纳点定点消纳，郊区市重大工程渣土在所在区内消纳。市行业主管部门指导建设单位稳定项目建设方案，专题研究工程渣土平衡工作，力争实现项目内平衡、项目间平衡或辖区内平衡，减少工程渣土外运处置量。

4. 项目实施阶段，建设单位根据已论证的工程渣土消纳方案和工程进度，向市（区）绿化市容管理部门申请工程渣土处置证。市（区）绿化市容管理、城管执法等部门依托建筑垃圾管理系统，加强过程监管，加大巡查力度，确保工程渣土定点消纳。

## **第九条（保障措施）**

（一）加强组织领导。充分发挥市重大工程建设协调推

进领导小组的作用，推进建立市重大工程资源性指标统筹机制。各有关部门根据本实施办法的要求，抓紧出台本部门实施细则，保障市重大工程建设需求。

（二）严格目标管理。将市重大工程项目前期工作纳入市政府总体目标，市重大办会同市有关部门定期对重大工程资源性指标平衡配置情况进行分析和评估，及时总结经验，解决工作中存在的问题，并将有关部门、有关区的推进情况作为年度绩效考核的依据。

（三）充分利用信息化手段。市指标管理部门利用信息化手段做好指标仓和指标项目台账管理和统筹工作；市发展改革委、市规划资源局依托“一网通办”实现储备库、实施库阶段项目信息化管理，与工程建设项目审批管理系统互联互通、信息实时共享；市重大办加强信息平台建设，开展资源性指标统筹协调和监督考核工作。

#### **第十条（其他）**

本办法自印发之日起执行，有效期二年。

