

重大工程前期资源性要素保障工作研究

黄舜杰

[上海城投公路投资(集团)有限公司,上海市 200335]

摘要: 为保护城市自然资源,推进上海市重大项目建设,提升资源性要素的统筹保障水平,开展了项目前期资源性要素保障工作研究;在梳理市区两级现有的管理政策,分析占补平衡瓶颈痛点的基础上,提出了资源性要素占补平衡政策机制完善建议,希望为重大工程前期资源性要素保障工作提供参考。

关键词: 重大项目建设;资源性要素;占补平衡

中图分类号: U491

文献标志码: B

文章编号: 1009-7716(2025)06-0350-03

Research on Resource-based Element Guarantee in Early Stage of Major Projects

HUANG Shunjie

[SMIG Highway Investment (Group) Co., Ltd., Shanghai 200335, China]

Abstract: To protect the urban natural resources, advance the construction of major projects in Shanghai, and enhance the coordination and guarantee of resource elements, the resource-based element guarantee work in the early stages of projects is studied. On the basis of sorting the existing management policies at both municipal and district levels, and analyzing the bottlenecks and pain points in the balance of occupation and compensation, some suggestions on perfecting the policy mechanism of resource-based element balance are put forward, which hopes to provide the reference for the resource-based element guarantee work in the early stages of major projects.

Keywords: construction of major projects; resource-based elements; balance of occupation and compensation

0 引言

道路、航道等重大项目是拉动区域经济发展的重要引擎,是实现高质量发展的“压舱石”。但这些项目具有里程长、占地大、范围广等特点,在规划建设过程中将不可避免地占用大量水面积、林地、绿地等资源性要素。在永农、耕地管控力度日益加强的背景下,各区可用的补划地块日益减少,资源性要素占补平衡矛盾日益突出。

1 现有政策及执行情况

近两年,上海市区两级主管部门已逐步关注到重大工程建设和资源性要素保护之间的矛盾,陆续发布了重大工程涉及资源性要素保障工作的相关政策,以推动重大工程资源性要素保障工作。

2022年2月,上海市住建委牵头市级主管部门,

联合发布了“六票统筹制度”^[1]。该政策突破了现有资源性要素管理制度(即“存量占补”由建设单位平衡;“增量任务”由属地政府建设),要求结合市重大工程年度指标需求,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;同时由市要素主管部门、区政府分别负责建立市区两级指标仓,积极按规划实施资源性指标建设项目,并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。

2022年3~6月,上海市水务局、绿容局相继发布了“水票”“林票”“绿票”制度的实施细则^[2-3],相关政策延续现有资源性要素管理制度,“票据”定性为临时过渡指标,用以解决重大工程临时周转借用需求。

2023年12月,上海市政府发布了《上海市市重大工程建设管理办法》^[4],进一步明确市级部门和各级政府应当统筹做好市重大工程建设推进和自然资源保护工作;行业主管部门和建设单位应当优化项目选址和工程设计方案,尽可能不占用、少占用资源指标;资源指标主管部门和各级政府应当加强对市重大工程涉及资源指标的统筹保障,建立资源指标仓。

收稿日期: 2024-07-24

作者简介: 黄舜杰(1991—),男,硕士,工程师,从事项目管理
工作。

从政策实行效果来看,重大工程采用“临时周转”方式,可在短期内缓解资源性要素占补平衡的矛盾。但从长远看,并没有实现资源性要素“占补分离”,也没有解决补划地块选取、资金缺口等瓶颈堵点,更没有实现市区两级指标仓滚动运转,重大工程涉及资源性要素占补平衡的长效机制仍需进一步研究完善。

2 资源性要素建设成本及重大工程资金批复情况

2.1 河道、林地、绿地建设和补贴标准

(1)河道整治项目。市管河道整治工程的工程费由市财政全额承担;区管及以下河道整治工程的工程费由市、区财政共同承担;市、区管河道整治工程涉及的征地、动拆迁等前期费用,市级给予定额补贴,外环线以内地域按5 000元/m²,外环线以外地域按479.8万元/hm²补贴。

(2)造林项目。生态廊道的定额建设标准为49.5万元/hm²;“1+5+2”环城生态网络范围内的填塘类地块建设标准为199.4万元/hm²;生态公益林的定额建设标准为18.0万元/hm²。市级财政按差别化补

贴政策,对区进行定额补贴。

(3)绿地项目。市发改委对绿地项目进行审核,对符合要求的项目按照核定工程费的50%予以补助。

2.2 重大工程批复资源性要素平衡资金

(1)河道(水面积)平衡。红线外新开河道根据现有投资审批政策,工程费按照“占一还一”原则纳入项目投资,面积按填埋河道面积计算,在市重大工程项目内批复土方开挖费和驳岸建设费,不包含征地动迁前期费。

(2)林地平衡。市重大工程结合项目占用林地数量批复林地占补平衡费用,包括林地补偿费、林木补偿费、森林植被恢复费,共计约97.5万元/hm²。

(3)绿地平衡。市重大工程项目内批复绿地易地补偿费,标准为1 700~8 500元/m²。

综上,资源性要素建设成本与市重大工程资源性要素补划批复资金对比情况如下:水面积补划建安费批复标准相同,但未批复红线外前期费;林地补划批复资金标准高于生态公益林、生态廊道建设标准,但林地补划、生态公益林、生态廊道批复资金均未包含土地前期费;绿地补划标准与绿地建设成本相当。

表1 资源性要素建设成本与市重大工程资源性要素补划批复资金对比表

类型		资源性要素建设成本	市重大工程资源性要素补划批复资金	差异分析
河道 (水面积)	建安费	按照建设方案批复	按照建设方案批复	标准相同
	前期费	外环线以内5 000元/m ² ,外环线以外479.8万元/hm ²	未批复	水面积补划批复资金未包含土地前期费
林地	建安费	生态公益林17.99万/hm ² 生态廊道49.5万/hm ²	林地补偿费、林木补偿费、森林植被恢复费,共计约97.5万元/hm ²	林地补划批复资金标准高于生态公益林、生态廊道建设标准
	前期费	未批复	未批复	林地补划、生态公益林、生态廊道批复资金均未包含土地前期费
绿地	建安费	300~1 000元/m ²	1 700~8 500元/m ²	标准相当
	前期费	按照征地成本批复		

3 重大工程资源性要素平衡瓶颈问题

3.1 资源性要素指标仓运转长效机制尚未形成

搭建并持续滚动建设资源性要素指标仓是解决重大工程资源性要素占补矛盾的长效机制,可以根据重大工程补划需求,适度提前储备资源性要素指标,从根本上解决资源性要素占补时间和空间不匹配的问题。但市区两级主管部门对于指标仓建设主体、建设资金、市区两级指标划分等尚未形成统一意见,目前仍采用“临时周转”方式来缓解重大工程资源性要素占补平衡的矛盾,市区两级资源性要素指

标仓均未实质建立。

3.2 建设单位对补划工作缺乏有效抓手

建设单位作为资源性要素占补平衡的责任主体,但资源性要素红线外补划工作往往无法在项目红线内得到平衡,需要由属地政府在项目红线外寻找补划地块并立项实施,而建设单位对红线外资源性要素补划工作缺乏有效抓手,无法把控补划地块选取和补划工作实施进展,在一定程度上制约了资源性要素占补平衡工作。

3.3 属地政府补划工作的难度日益增加

根据课题调研,在永农、耕地管控力度日益加强

的背景下,属地政府可用于资源性要素补划的地块日益减少,各区对完成每年下达的水面积、林地、绿地建设任务压力非常大。同时,按照现有市级重大工程审批政策,项目投资批复中未包含红线外水面积、林地补划建设所需前期费,补划资金缺口导致属地政府对市级重大工程涉及资源性要素补划工作积极性不高,制约了资源性要素占补平衡工作。

4 重大工程资源性要素平衡的政策建议

4.1 强化顶层设计,建立资源性要素占补平衡长效机制

建议建立指标仓运转的长效运转机制,即在市重大办和市要素主管部门的指导下,由各区建立资源性要素指标仓,结合重大工程建设计划和资源性要素补划需求,提前开展资源性要素票仓储备;市发改委根据项目资源性要素补划方案,将相应成本纳入项目投资;建设单位支付相应要素指标使用费,各区利用要素指标使用费持续滚动开展指标仓建设。

4.2 实行占补分离,明确资源性要素补划工作主体责任

建议以项目选址为界,实行资源性要素“占补分离”,明确建设单位和属地政府对重大工程涉及资源性要素占补工作的主体责任。建设单位是项目选址范围内资源性要素占补平衡工作的责任主体,应开展项目选址和方案优化工作,最大程度地减少资源性要素占用,充分利用项目空间补划资源性要素,并提出项目选址范围外资源性要素补划需求。属地政府是项目选址范围外资源性要素补划工作的责任主体,应结合重大项目需求落实补划地块,组织实施补划工作。

市级部门和各区政府应当统筹做好市重大工程建设推进和自然资源保护工作,市重大办会同市要

素主管部门结合市重大工程建设需求,下达各区资源性要素指标仓建设任务,并将指标仓建设和重大工程资源性要素补划工作完成情况纳入属地政府考核。

4.3 打通瓶颈堵点,保障资源性要素补划所需土地资金

建议各区应结合年度资源性要素指标仓建设任务,形成年度资源性要素指标建设方案,市要素主管部门应会同市规划资源局做好指标仓建设地块的土地保障工作。同时,建议市要素主管部门会同市发改委和财政局,研究制定各区资源性要素占补平衡指标费标准,并将相应费用纳入重大项目投资批复,补齐资源性要素补划资金缺口。

5 结 语

本文通过开展项目前期资源性要素保障工作研究,梳理上海市区两级现有的管理政策,剖析上海市重大工程资源性要素占补平衡工作瓶颈痛点,并针对性地提出了关于“指标仓”运转机制、占补平衡责任主体、所需土地资金等方面建议,希望为重大工程前期资源性要素保障政策制定提供借鉴和参考。

参考文献:

- [1] 上海市住房和城乡建设管理委员会.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[Z].上海:上海市住房和城乡建设管理委员会,2022.
- [2] 上海市水务局.上海市水务局印发《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)》的通知[Z].上海:上海市水务局,2024.
- [3] 上海市绿化和市容管理局.上海市绿化和市容管理局关于印发《关于市级政府投资重大工程建设涉及林票统筹使用的实施细则》等三个实施细则的通知[Z].上海:上海市绿化和市容管理局,2022.
- [4] 上海市人民政府办公厅.上海市人民政府办公厅关于印发《上海市市重大工程建设管理办法》的通知[Z].上海:上海市人民政府办公厅,2023.

(上接第345页)

- [12] 吴奇泽.超高性能混凝土与普通混凝土植筋界面抗剪性能研究[D].大连:大连理工大学,2022.
- [13] 谢剑,杨云涛,陈玉洁,等.超高性能混凝土与普通混凝土界面抗剪强度计算方法[J].建筑结构学报,2024,45(9):66-75.
- [14] 张阳,吴洁,邵旭东,等.超高性能混凝土-普通混凝土界面抗剪性能试验研究[J].土木工程学报,2021,54(7):81-89.
- [15] 吕昭旭,张冠军,杨才千,等.ESS-HPC与既有混凝土界面抗剪性能试验研究[J].混凝土,2024(5):1-11.

- [16] 黄荆,莫时旭,郑艳.UHPC-窄幅钢箱组合梁抗剪承载力计算方法[J].科学技术与工程,2025,25(3):1180-1187.
- [17] 谢剑,杨云涛,陈玉洁,等.超高性能混凝土与普通混凝土界面抗剪强度计算方法[J].建筑结构学报,2024,45(9):66-75.
- [18] GB/T 50081—2019,混凝土物理力学性能试验方法标准[S].
- [19] EN 1990:2023,第二代欧洲结构设计标准[S].
- [20] 国际结构混凝土协会(FIB).FIB混凝土结构模型规范2010[S].瑞士洛桑:国际结构混凝土协会.