附件：

**上海市重大基础设施建设管理**

**“十三五”专项规划**

**上海市住房和城乡建设管理委员会**

**上海市重大工程建设办公室**

**2016年9月**

**目 录**

[一、“十二五”发展回顾和面临形势 3](#_Toc459801183)

[（一）“十二五”发展回顾 3](#_Toc459801184)

[（二）“十三五”面临形势 9](#_Toc459801185)

[二、“十三五”总体思路 10](#_Toc459801186)

[（一）指导思想 10](#_Toc459801187)

[（二）基本原则 11](#_Toc459801188)

[（三）项目选取 12](#_Toc459801189)

[（四）发展目标 12](#_Toc459801190)

[三、“十三五”建设管理主要任务 13](#_Toc459801191)

[（一）服务国家战略，提升枢纽功能 13](#_Toc459801192)

[（二）服务城市功能，完善市域交通 14](#_Toc459801193)

[（三）服务绿色低碳，打造宜居环境 14](#_Toc459801194)

[（四）服务均衡发展，促进城乡一体 15](#_Toc459801195)

[（五）服务城市安全，保障能源需求 15](#_Toc459801196)

[（六）服务城市管理，注重低影响建设 16](#_Toc459801197)

[四、保障措施 16](#_Toc459801198)

[（一）进一步完善协调推进机制 16](#_Toc459801199)

[（二）进一步优化前期审批手续 17](#_Toc459801200)

[（三）进一步加快项目征收腾地 17](#_Toc459801201)

[（四）进一步加强项目储备建设 17](#_Toc459801202)

[（五）进一步强化建设影响管控 18](#_Toc459801203)

[（六）进一步加强目标管理考核 18](#_Toc459801204)

[附表 19](#_Toc459801205)

[上海市“十三五”重大基础设施建设的主要指标 19](#_Toc459801206)

**上海市重大基础设施建设管理“十三五”专项规划**

“十三五”(2016—2020年)是我国全面建成小康社会关键阶段，到2020年，上海将基本建成国际经济、金融、贸易、航运中心和社会主义现代化国际大都市，形成具有全球影响力的科技创新中心。为适应上海城市建设和发展，完善城市基础设施，促进社会经济发展，根据《上海市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》、《上海市城乡建设和管理“十三五”规划纲要》等，制定本规划。

# 一、“十二五”发展回顾和面临形势

## （一）“十二五”发展回顾

“十二五”期间，按照“创新驱动发展、经济转型升级”发展战略，上海加快推进“四个中心”和社会主义国际化大都市建设，城市建设和管理充分发挥后世博效应。五年间，全市共建设重大工程204项，新开工123项，基本建成91项，完成投资超过5860亿元，与“十一五”同期相比投资增加2.5个百分点，约占全社会固定资产投资20%。其中，市重大基础设施建设聚焦城市功能完善、聚焦生态文明建设、聚焦城乡统筹发展，共安排建设项目93项，投入资金超过3400亿元，约占全市重大工程投资58％，基本建成枢纽型、功能性、网络化基础设施体系。主要成效：

**1、市重大基础设施项目建设取得新进展**

**一是对接航运中心、提升枢纽能级。**“十二五”期间，市重大基础设施积极服务上海航运中心建设，内河航道整治、浦东虹桥国际机场改扩建、新建跑道、铁路等对外交通设施稳步推进。航道项目完成投资约103.5亿元，推进大芦线二期、杭申线、黄浦江上游段、赵家沟东段等航道整治；机场项目完成投资约90.4亿元，浦东机场T1航站楼改造和浦东机场第四跑道等基本建成，第五跑道加快建设，虹桥机场T1航站楼改扩建全面推进；铁路项目完成投资约43.6亿元，基本建成京沪高速铁路上海段、上海西站地下南北通道等，推进建设沪通铁路（南通-安亭）上海段等。

**二是服务城市功能、建设立体交通。**“十二五”期间，上海城市发展和功能不断提升，服务城市功能的枢纽型、功能性、网络化交通基础设施加快建设。城市道路项目完成投资约292亿元，北横通道启动建设，虹桥商务中心配套道路、公交枢纽等加快推进；越江通道工程完成投资约89亿元，基本建成崇明至启东长江过江通道、军工路越江工程、虹梅南路—金海路通道（越江段）等，积极推进长江西路、周家嘴路、龙耀路、沿江通道等越江工程建设；轨道交通项目完成投资约856亿元，运营线路15条，运营里程617公里（含磁悬浮），开工建设14号线、15号线、18号线等新一轮轨道交通项目。

**三是坚持绿色发展、打造宜居环境。**“十二五”期间，围绕改善城市生态环境，重点推进一批垃圾处置、雨污水处理、绿化环保项目。垃圾处理工程完成投资约41亿元，“一主多点”生活垃圾处理设施布局初步形成，老港固废综合利用项目全面建成，松江、奉贤、崇明、闵行、嘉定等郊区垃圾末端处置项目先后开工建设；污水治理工程完成投资33亿元，白龙港污水处理厂、白龙港南干线、石洞口污水处理升级改造等污水输送干网和处理基地建成，为实现全市污水设施改造达标提供支撑；绿化工程完成投资约0.4亿元，全面推进外环生态林带建设。

**四是加快均衡发展、促进城乡一体。**“十二五”期间，围绕城乡均衡发展和功能疏解要求，郊区新型城镇化取得突破性进展，形成一批连接中心城和郊区的主要道路网络。道路工程完成投资约427亿元，基本建成S26东段、S6公路、嘉闵高架北延伸、嘉闵高架南延伸等项目，一批区区对接道路实现通车；大型居住区外配套项目共计113项，完成投资约335亿元，基本建成项目77项；重点区域、郊区综合市政道路项目完成投资约636亿元，积极推进国际旅游度假区配套项目、崇明东滩开发、东西通道工程等建设。

**五是立足城市安全、保障运营需求。**“十二五”期间，关系到城市安全运行的水源、排涝、防汛、能源等基础保障设施进一步加强。城市水源保障和供应完成投资约196亿元，基本建成崇明岛东风西沙水库、青草沙水源地南汇支线等项目，开工建设黄浦江上游水源地等项目，初步构建“两江并举”四大水源地格局；城市防汛工程完成投资约7.5亿元，积极推进中心城区排水系统改造、重点河道和泵闸改造等项目；电力工程完成投资约223亿元，建成投运7项500千伏输变电项目、70余项220千伏输变电项目；高等级燃气干管工程完成投资约34亿元，基本建成天然气主干管网二期、石洞口燃气生产和能源安全储备基地、崇明岛天然气管道工程、五号沟LNG站扩建二期等项目。

**2、市重大基础设施项目管理取得新成效**

2014年，市政府出台《关于进一步加强本市重大工程建设管理实施意见的通知》（沪府发[2014]8号），完善市重大工程协调推进机制，明确建设管理要求。市建管委等部门印发《关于优化本市重大工程建设项目前期审批手续实施细则的通知》（沪建管联[2014]352号）、《关于进一步加快市重大工程建设项目前期审批工作的通知》（沪建管联[2015]269号）等，加强项目前期工作。浦东、普陀、奉贤、青浦等区根据实际情况，出台相关管理办法。主要特点：

**一是建立市重大工程协调工作机制。**市级成立上海市重大工程建设协调推进领导小组，市政府分管领导任组长，有关委办局、各区分管领导为领导小组成员，领导小组下设办公室，与市重大办合署办公，统筹协调市重大工程建设管理工作。区级成立区重大工程协调推进机构，负责协调推进本区域承担的土地房屋征收、配套建设及矛盾化解等工作，接受市重大办业务指导。

**二是优化项目前期审批手续。**根据“简化手续、优化流程、限时办结”要求，市、区有关部门根据工作职责，在项目立项、规划土地、社会保障、建设管理等审批方面，创新突破，提前受理，并联审批。市重大办建立审批信息跟踪系统，加强过程管理。同时，建立项目前期审批协调平台，定期召开工作例会，解决突出矛盾和问题。

**三是推进房屋土地征收腾地。**进一步完善市、区（县）重大办协调推进市重大基础设施项目房屋土地征收工作机制，制定年度计划，明确工作责任，组织定期会议，破解瓶颈难题，研究相关政策。初步形成市重大基础设施项目征收房源调配机制。

**四是加强项目风险要素管控。**加强以交叉施工为抓手的重大风险源要素管控平台建设，做好工程文明施工、安全、质量等综合管理。积极推进试点应用BIM技术，开展S6公路、嘉闵高架等项目装配式施工试点。对于社会风险评估等级较高的项目，完善“市区联动”矛盾化解机制，建立从项目规划方案到实施运营阶段的全过程预防化解平台，明确责任、整合资源、畅通渠道、落实措施，化解一批重大社会矛盾，保障一批重点项目有序建设。

在取得成绩的同时，我们也清醒地认识到，在新形势、新要求下，市重大基础设施建设管理面临一些新问题、新挑战，主要表现在：**一是需要进一步完善制度政策。**目前本市初步形成的项目前期“快速通道”，还存在操作口径不统一、责任不明确、执行不到位等情况，需要研究明确有关操作办法。**二是需要进一步理顺协调机制。**市重大办和各行业主管部门协调重点和界面划分不清，有时力量分散、多头协调，需要厘清协调层次和推进重点。**三是需要进一步破解瓶颈矛盾。**当前市重大基础设施项目规划落地难、征收腾地难、成熟度不足等问题比较突出，“邻避效应”时有发生，需要提前研究，优化方案，注重细节，做好预案。**四是需要进一步加强建设管理。**近阶段，项目建设管理安全生产压力突出，大型机械、管线交叉等重大风险源管理量大面广，文明施工要求高，施工对道路、管线、绿化等占用影响大，需要进一步加强研究和重视日常管理。

## （二）“十三五”面临形势

**一是市重大基础设施建设肩负新的使命。**“十三五”期间，国家“一带一路”、长江经济带建设将加快实施，长三角一体化和新型城镇化将加快推进，上海在基本形成枢纽型、功能性、网络化基础设施体系的基础上，未来城市建设发展重点将聚焦于城市功能的提升和完善，以更好地促进人口、就业、城镇均衡协调发展，为迈向全球城市奠定良好基础条件。面对国家战略、区域协同和本市城乡发展的要求，市重大基础设施建设既是新的机遇，又是新的历史使命。

**二是城市建设和发展面临新的约束。**上海城市发展面临人口、土地、环境、安全等四条底线，严格控制人口规模、建设用地负增长、生态用地只增不减、确保城市安全运行是未来上海城市发展的红线。面对约束趋紧的发展条件，市重大基础设施规划建设要统筹谋划、资源节约、保住底线、科学发展，为城市建设和发展提供有力支撑。

**三是城乡建设和管理进入新的阶段。**上海持续大规模、高强度城市建设阶段已经过去，城乡建设和管理将以增量建设向存量优化和有机更新转变，建设行业发展将从规模扩张向质量效益转变，“管理引领建设”成为工作主线。市重大基础设施建设要遵循城市建设管理规律，充分体现全生命周期、低影响建设、绿色化施工等理念。

**四是工程建设和管理提出新的要求。**上海城市管理正从传统的市政管理向综合管理转变，社会文明和生活品质将越来越高，要求工程建设必须更加安全、绿色、迅速、高效。面对新的要求，市重大基础设施项目要率先引领示范，更加注重和保障工程安全生产，控制影响范围，加强文明施工，提高科技含量，应用创新工艺，尽量减少项目实施对市民生活带来的影响。

# 二、“十三五”总体思路

## （一）指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会及中央城镇化工作会议、中央城市工作会议精神和习近平总书记系列重要讲话精神，贯彻“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，按照“创新驱动发展、经济转型升级”的要求，市重大基础设施项目建设管理紧紧围绕基本建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市总目标，牢牢把握建设具有全球影响力科技创新中心的步伐，坚持服务大局、聚焦重点，创新机制、建管并举，发挥引领作用和辐射带动作用，推动上海经济和社会平稳发展，推动城市配套和服务功能不断提升，推动绿色生态和生活环境持续改善，推动区域布局和城乡发展日趋均衡，推动城市文明和安全运行更加有序，为上海全球城市建设奠定良好的基础。

## （二）基本原则

**一是服务大局和以人为本相结合。**要服务于“四个中心”、现代化国际大都市和全球科技创新中心建设的功能需要，加快市重大基础设施项目建设，对接国际化大城市建设标准，进一步提高建设管理水平。同时，立足人的全面发展需要，重点推进民生需求迫切的项目建设，以人为本化解社会矛盾，使城市基础设施更加符合市民需要。

**二是全面均衡和聚焦重点相结合。**要立足城乡一体和均衡发展的要求，加快市重大基础设施均衡布局，着力增能补弱、打通节点，“补短板、守底线”，促进上海经济社会协调全面发展。同时，加强土地、资金等有限资源的统筹安排，聚焦重点区域发展和重点基础设施项目建设，确保区域发展和项目建设尽快发挥效能和作用。

**三是效率优先和依法合规相结合。**要紧紧围绕民生关切、功能需要和实施必要，分清轻重缓急，优先推动和保障功能性、关键性的市重大基础设施项目建设。同时，要坚持建设流程的依法合规，注重项目前期研究和储备深度，提高基础设施项目成熟度，为市重大基础设施项目顺利开工和有序建设打好基础。

**四是政府主导和市场参与相结合。**要更好发挥政府在市重大基础设施建设中的主导作用，加强项目协调和推进，构建市区联动、部门衔接的市重大基础设施项目建设推进机制。同时，积极发挥市场在配置资源中的基础性作用，逐步放开市场化主体进入政府投资领域，加大PPP等创新探索，保障市重大基础设施项目实施推进。

## （三）项目选取

“十三五”期间，市重大基础设施项目选取条件：符合国家和本市重大战略方向、经济社会发展规划和城乡建设专项规划，为完善和提升城市基础功能，改善生态环境，保障城市安全运行的城市基础设施项目，2个及以上系统性强、关联度高、区域集聚的项目可打包列入，一般总投资规模在10亿元以上。主要有综合交通项目、水务水利项目、绿化市容项目、大居外配套项目、能源项目等。

## （四）发展目标

1、总体目标：围绕构建“网格化、组团式、多中心、集约型”城市空间格局，突出“管理引导建设”主线，提高城市基础设施建设标准化、集约化、安全化、绿色化水平。到2020年，市重大基础设施建设基本形成与“四个中心”和现代化国际大都市相适应的服务功能，基本建成高效便捷、城乡一体、科学智能、面向未来的网络体系。

2、主要指标：“十三五”期间，市重大基础设施建设新开工项目不低于50项、建设项目不低于100项，完成投资不低于3500亿元；积极采取低影响建设措施，文明工地达标率超过90%，文明工地“升级版”创建率达到50%以上；全面应用建筑信息化模型（BIM），中心城区装配式施工用率不低于75%。

# 三、“十三五”建设管理主要任务

## （一）服务国家战略，提升枢纽功能

加快建设航空枢纽，新开工浦东机场南机坪和东机坪扩建、浦东机场三期扩建、虹桥商务区东片区综合改造市政配套一期等项目，推进建设浦东机场T1航站楼改扩建、第五跑道，虹桥机场东航基地（西区）二期配套工程、T1航站楼改造和交通中心等项目，项目预计投资约345亿元；推进国际航运枢纽港建设，新开工长湖申线航道整治、平申线航道整治二期、苏申内港线蕴藻浜桥改造等项目，加快杭申线航道整治、大芦线航道整治二期、赵家沟东段航道整治、大治河西枢纽新建二线船闸工程等项目，项目预计投资约117亿元；建设铁路综合交通运输通道，新开工沪苏铁路（上海段）等项目，推进沪通铁路太仓至安亭段、太仓至四团段、沪杭客专三、四线等项目，项目预计投资约517亿元。

## （二）服务城市功能，完善市域交通

以“加强衔接、完善网络、提升效率、引导需求”为导向，完善一体化综合交通体系。加快建设道路项目建设，新开工军工路、济阳路快速化改建等项目，推进北横通道、虹梅南路通道、北翟路快速化等项目，项目预计投资约391亿元；加密跨河和越江交通设施，新开工龙水南路、江浦路等越江工程，推进周家嘴路、沿江通道、龙耀路、昆阳路、昌平路桥等越江跨河项目，项目预计投资约362亿元；新开工轨道交通“补短板”等项目，推进5号线南延伸，8号线三期，9号线三期，10号线二期，13号线二期、三期，14号线，15号线，17号线，18号线等项目，项目预计投资约3115亿元。

## （三）服务绿色低碳，打造宜居环境

加快绿色低碳循环发展，推进生态环境建设。新开工上海植物园北区改扩建工程等项目，加快推进郊区郊野公园建设；新开工虹桥污水处理厂、泰和污水处理厂等项目，推进28个排水系统、黄浦江上游水源地，泰和水厂扩建以及石洞口、白龙港、竹园等污水厂提标改造等项目，项目预计投资约240亿元；建设垃圾无害化处理项目，新开工上海老港再生能源利用中心二期，推进闵行、松江、奉贤、嘉定、崇明等郊区生活垃圾无害化处理设施建设，项目预计投资约46亿元。

## （四）服务均衡发展，促进城乡一体

市重大基础设施建设向郊区倾斜，加大郊区城镇建设投入力度。新开工S3公路、G320车亭、亭枫段改建、嘉松公路、大叶公路－叶新公路，墨玉路－山周公路－千新公路、G228改建等项目，推进嘉闵高架、沪宜公路、诸光路通道、S26公路入城段、S7公路、昆阳路-浦卫公路等项目，项目预计投资约846亿元。继续推进大型居住社区外围市政配套工程项目。

## （五）服务城市安全，保障能源需求

构筑城市防涝体系，新开工苏州河深层雨水调蓄隧道（试验段）、吴淞江行洪工程、新石洞口等水利泵闸工程，推进大泖港上游河道防洪工程（一期）、大治河东闸外移等项目，项目预计投资约82亿元；加快电网网架建设，新开工临港海上风电、漕泾电厂二期等项目，推进1000千伏特高压（上海境内）、500千伏、220千伏输变电站和电网工程等项目，项目预计投资约762亿元；完善天然气干网格局，新开工五号沟LNG站-临港首站天然气管道工程等项目，推进上海LNG二期工程、临港-上海化工区天然气管道工程、浦东-长兴-崇明天然气管道工程等项目，项目预计投资约71亿元。

## （六）服务城市管理，注重低影响建设

市重大基础设施建设全面应用BIM技术，积极探索设计、施工、运营全寿命周期建设管理模式，引导推广标准化、集约化、模块化、装配式施工。至2020年，中心城区道路桥梁、轨道交通等项目高架区间禁用满堂脚手，预制化构件应用项目数占项目总数不低于75%。积极推广低影响建设，强化工程建设安全生产，严格落实建设、勘察、设计、施工、监理等主体责任，加强重大风险源管控和应急处置机制建设，减少占用道路交通资源，减少绿化征用和搬迁工作，严格落实文明施工措施，“文明工地”达标率超过90%以上，积极推广文明施工“升极版”，创建率达到50%以上。

# 四、保障措施

## （一）进一步完善协调推进机制

在继续推进前期审批、征收腾地等协调平台建设的基础上，建立和完善跨系统、跨行业协调推进机制，利用好市重大工程前期审批信息系统，做好协调、跟踪、督促、落实工作。根据年度建设计划，分解各区征收腾地任务，对突出问题，加强目标管控，注重解决共性问题、重点问题、难点问题。同时，把协调推进落实成果与责任部门、各区政府、建设单位绩效考核结合起来，进一步提高工作效率。

## （二）进一步优化前期审批手续

按照“快速、简化、下放、取消”的要求，试点研究前期审批和证照办理三大清单管理模式，即《重要节点管控清单》（节点清单）、《前置要件目录清单》（权利清单）、《限时办理责任清单》（责任清单），积极试行项目前期审批会审制度，定期梳理和分析审批进展情况。同时，加强项目评审工作，做到“限定时限、一次评审、一次补充材料”，提高评审效率。

## （三）进一步加快项目征收腾地

强化各区政府主体责任，市政府与区政府签订目标责任书，根据市重大工程前期征收腾地计划和时间节点，完成征收腾地工作。研究完善征收腾地制度，建立矛盾化解快速通道，加强规范协议征收管理。统筹做好征收腾地动迁房源管理和供应。研究试行市重大基础设施项目土地储备制度。

## （四）进一步加强项目储备建设

根据上海市“十三五”规划，研究建立市重大工程项目储备库，提前谋划和启动前期工作，实现储备一批、论证一批、建设一批的良性循环机制。要加强对建设项目成熟度评估，依据项目成熟情况，确定市重大基础设施正式项目、预备项目和储备项目。同时，建立项目成熟度评价指标，采用定量和定性相结合的方法进行综合评估。

## （五）进一步强化建设影响管控

通过完善项目储备机制、加强技术方案研究、控制周边规划条件、用地可行性和社会风险预判等研究工作，减少工程实施阶段方案变化引发的矛盾。根据项目对周边建（构）筑物的影响程度，研究制定相关政策，采用多种处置方式，稳妥解决。进一步健全信息公开、风险防范和舆情应急机制，加大工程规划、建设全过程、全方位的信息公开力度，建立由政府部门、建设单位、科研机构、新闻媒体等多方参与的、建设热点科普知识宣传长效机制。

## （六）进一步加强目标管理考核

加强目标管理考核，以季度工作计划作为目标管控里程碑节点，跟踪计划落实，注重过程检查，强化目标实施进程分析，建立落后项目（工作）重点推进制度，有效消解计划与实施差距。完善重大工程考核评价操作办法，分值向重大基础设施项目聚焦。研究把考核评价结果与各条线绩效考核直接挂钩。

## 附表

## 上海市“十三五”重大基础设施建设的主要指标

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **指标名称** | **单位** | **十二五** | **十三五** |
| 1 | 新开工项目 | 个 | 46 | 不低于50 |
| 2 | 在建项目 | 个 | 93 | 不低于100 |
| 3 | 完成投资 | 亿元 | 3409 | 不低于3500 |
| 4 | 文明工地达标率 | % | 60 | 90 |
| 5 | 文明工地升级版创建率 | % | / | 50 |
| 6 | BIM管理技术应用 | % | 试点 | 全面推广 |
| 7 | 装配式施工应用 | % | 试点 | 75 |