

417	2023	80
	4	11

000
001

工 作 专 报

第 57 期

浦东新区生态环境局（水务局、海洋局、绿化市容局） 2023 年 8 月 1 日

报：芝松、迎伟、桂平同志。

关于水票统筹机制运行情况的报告

自 2020 年水票统筹机制实施以来，新区各职能部门主动跨前，区重大办牵头组织，区发改委、区财政局给予资金保障，区建交委、区规划资源局在房源、土地方面提供支持，已经扭转了以往水系平衡没有“指标”可用的局面，也极大压缩了筹票的时间成本。目前，部分产业项目、

“两旧一村”等项目碰到的“水系平衡”问题，实质上不是“水票指标”没有解决，而是主体项目启动时间、地块的填河要求与配套新开河道三者之间不相匹配的问题，究其根源是项目主体水票需求提出滞后。现将具体情况作如下报告。

一、基本情况

（一）水票统筹机制

按照《浦东新区建设项目资源性指标统筹配置实施办法》，我局负责“水系占补平衡指标的统筹、储备、配置以及建设项目填堵河道的审核报批工作”。统筹范围包含重大基础设施项目、公共事业项目、保障性安居工程、区政府组织实施的土地储备项目和区政府认定的其他建设项目。

水票需求由各建设主体在年度建设计划编制阶段提出；产生水票所对应的河道建设项目（以下简称水票建设项目）由各建设主体负责建设；水票建设项目所需资金由区发改委、区财政局保障，列入主体项目前期费结算；水票建设项目所需房源、土地指标分别由区建交委、区规划资源局统筹。

当前阶段，我区水票仍然处于“边建边用”的紧平衡状态，暂无现成的储备资源。因此，水票本质上还是具体河道建设项目，急需各开河主体共同发力、协同推进。

（二）水票统筹概况

“五票统筹”机制建立以来，我局累计审批填堵河道项目 212 个，合计填埋水面积 189 万平方米，需新开水面积 218 万平方米。其中，道

路项目 58 个，涉及需新开水面积 38 万平方米，项目数量占比 27%；保障房项目 38 个，涉及需新开水面积 29 万平方米，项目数量占比 18%；产业项目和一般土地储备类项目 63 个，涉及需新开水面积 102 万平方米，项目数量占比 30%；其他基础设施类、民生类项目（学校、医院、养老院、行政办公点、变电站、垃圾站、军事项目等）44 个，涉及新开水面积 38 万平方米，项目数量占比 21%；市重大工程 9 个，涉及新开水面积 11 万平方米，项目数量占比 4%。

经分析，采用区级骨干河道统筹解决水面积量达到 52 万平方米，涉及项目 56 个，水面积新开总量、项目数量占比均为 1/4，全部符合“先开后填”要求。然而，采用镇级河道统筹的项目建设进度缓慢，目前开河的完成情况仅为批复开河总量的 51%。

（三）上位法规要求和新区的突破性做法

《上海市水资源管理若干规定》要求建设项目填河应当“先完成开挖、后填堵”“新开挖河道面积应当大于填堵面积”。《上海市河道管理条例》要求建设单位填河首先应“报市人民政府批准”；批准后、施工前，应当“办理施工审核手续”。因此，填堵河道首先需要提出填堵河道的主体单位组织编制水系平衡方案，并按照法律法规要求办理“填堵河道”“河道管理范围内建设项目施工方案的审核”等 2 项行政审批手续，其中，“填堵河道审批”经市政府授权由浦东新区人民政府代为审批，“河道管理范围内建设项目施工方案的审核”是区水务局及相关管委会根据项目区域依职权审批。

新区为保障重大工程建设，积极争取市局支持，取得两方面政策突

破：**突破点一**，市水务局在历年的填河审批规范性文件中，明确要求“全市骨干河道的新增河湖面积，不得用作其他河道填堵补偿”，浦东新区政府于2018年11月专程同市水务局沟通协商，在承诺新区骨干河道用作区重大项目（主要涉及建交委实施的区级市政道路建设、区级公共事业类项目）的前提下，市水务局同意新区范围内区重大项目利用骨干河道进行平衡。**突破点二**，市水务局为支持新区“五票统筹”试点，在上位法规要求“先完成开挖后、才可实施填堵，且开河面积大于填河面积”的基础上，原则认可了区重大项目在实施的“过程”中保持“先开后填、开大于填”。

以上法律法规和政策口径，我局面向各开发主体和项目代建单位等，先后召开多次政策宣贯会，主动服务，提供政策保障和行业指导。

二、2023年水票统筹情况

年初，区重大办向我局发函提出2023年度重大项目水票需求表，总需求量16.1万平方米。其中，交通、教育、民政等重大基础设施和公共事业项目水票需求7.8万平方米，保障房项目水票需求8.3万平方米。我局积极对接区重大办、区建交委、区规划资源局，结合新区镇级河道建设计划，组织制定水票统筹方案。经反复比对梳理，保障房项目最终于6月14日锁定项目清单，水票需求由8.3万平方米提高到12万平方米，我局将2023年重大项目水票统筹初步方案于6月19日函复区重大办，统筹方案采用区管河道4条、7.8万平方米水面积，镇级河道12条、12万平方米水面积。

三、存在问题

目前，地块开发涉及水系平衡问题的主要症结在于水票需求提出滞后、镇级河道开河进度同主体项目建设时间不匹配，究其根源主要有三方面原因。

（一）计划阶段需求不明导致的时间不匹配

部分地块开发过程中，承接主体对水系平衡工作认识不足，启动较晚，其中，保障房项目一般在每年年初提出需求，产业项目一般在临近填河时才提出需求，给水系平衡仅 3-6 个月时间。同时，在排定出让计划时，将水系平衡工作简单看成一道行政审批手续，没有认识到水系平衡实质上就是河道建设，本质上是为了解决地块的防汛排涝和水环境问题，是地块开发本身的功能需求而非制约因素。为解决这个矛盾，五票统筹实施办法中早已明确要结合项目五年规划、三年滚动计划和年度需求计划同步提出水票指标的使用计划，这就要求地块开发承接主体要制定与地块开发进度相匹配、甚至适度超前的水系平衡工作计划，在土地收储计划中同步提出开河项目资金使用计划，并尽早启动补偿河道开挖。比如张江创新药基地 A01B-08、A01B-10 等部分地块，2020 年 9 月已启动储备，但所用镇级河道 2021 年 3 月才获得立项批复，起步就晚了半年。

（二）推进力度不足导致的时间不匹配

部分地块承接主体对开河项目不重视，认为开河主体不是自己，也就将项目推进资源主要布置在地块主体项目上。然而，填河的责任主体始终是填堵河道的单位，并非开河单位，河道项目本身也是主体项目密不可分的一部分，应将其各个关键节点同主体项目节点高度融合、一体

化推进，不能各自为战，等到地块要出让了，才发现河道项目还没开工，项目建设时序无法匹配。以浦东新区宣桥镇老港农民集中安置2号地块为例，填堵河道报批时承诺填河时间是2023年10月，补偿河道为新开宣桥镇横一号河，该项目于2021年9月立项但至今尚未完成招标，而主体项目进度提前到了2022年底，河道进度却没有及时推进，已擅自填埋30640平方米。

（三）土地、资金等关键要素制约引发的时间不匹配

规划河道蓝线内，基本上已不存在永久基本农田，但仍然存在市管储备耕地。一些镇政府反映，市管储备耕地已经成为项目能否实施的关键制约要素，尽管政策范围内设立有补划通道，但基本上这些镇域内不存在补划空间，补划流程无法启动。比如三林镇0901-09-02地块，所用G11湖泊在绿地建设项目范围内，项目规划范围内涉及市管储备基本农田，导致无法实施，进而引起开填河时间不匹配。同时，资金压力同样是镇政府开河的限制要素，用作区财力投资项目水票的镇级河道，其建设成本可纳入土地前期成本，这一口径在镇级河道建设项目管理实施细则出台前，没有明文规定，一直以一事一议方式开展，致使部分镇政府不熟悉相关口径，面对巨大的开河成本，先行主动出资开河的意愿不强。

四、解决措施

为缓解“保障房、两旧一村、产业用地等项目因镇级河道开河进度慢，完成净地时间长”的矛盾，在重大办、发改、财政、规资、建交等部门的大力支持下，我局牵头制订了《浦东新区镇级河道建设项目管理

实施细则》和《浦东新区镇级河道建设三年行动计划》，7月3日已通过区府常务会审议。“十四五”期间，计划推进17个镇、180多条段镇级河道建设，预计产生水面积200多万平方米。其中，2023年推进73条段，目前45条段立项已批复，2条段工可已批复，建成后预计产生水面积90多万平方米，主要作为保障房和产业项目水票。主要做好以下几方面保障。

（一）资金保障。区重大办牵头区规资局、区建交委等部门汇总形成近三年总“水票”需求清单及时间要求，我局做好“水票”匹配工作，各镇提前开展与土地开发进度相适应的镇级河道项目建设，实现主体项目与河道项目精准匹配。镇级河道建设产生的水面积纳入区级“水票”资源库，由我局统筹管理，优先用于市、区重大项目。其中，用于区财力投资项目水系平衡的镇级河道建设费用纳入主体项目前期成本，为镇政府提供明确的资金使用路径和规范要求；非区财力投资项目使用镇级河道水面积遵循“谁使用，谁承担”的原则，由水票使用单位根据各镇委托第三方单位出具的镇级河道建设项目评估报告进行购买。

（二）开发机制保障。一方面，在制定成片开发方案时，将水系平衡作为方案的必选内容，确定开发范围，并尽可能由统一的开发主体统筹推进土地储备和河道项目。此前，浦开集团承接的张家浜楔形绿地，在水系平衡方面形成了行之有效的开发经验，当前正在实施成片开发的北蔡楔形绿地，同样已提出了明晰的水系平衡计划，会同地块主体项目一体推进。另一方面，发挥土地储备自身机制优势，将储备地块周边河道一并纳入储备范围，由土地储备中心会同承接主体、当地镇政府以土

地收储立项批文为依据,启动匹配河道项目立项(相关建设费用纳入土地储备成本),获得储备批文后即可完成后续河道建设手续并正式开工,以便于确保河道先开后填,进而提高土地出让效率,土地储备中心在航头社保双拥保障房基地、惠南社保托普保障房基地等地块储备过程中,做过类似的探索,成效显著。**此外**,在净地审查机制方面,建议积极研究将实际填埋河道安排在土地出让之后的实施路径,由一级开发主体全权承担,但要结合土地受让方需求。这样既可以延缓土地出让和填河之间的时间矛盾,也不会导致受让方拿地后为加固地基,将河道挖开再次填筑造成投资浪费。

(三)推进机制保障。水票资源本质上是区域防汛除涝能力的量化指标,反映的是主体工程项目本身及所在镇域的防汛除涝安全和水环境保护能力,需要各部门高度重视。因此,在区级层面,成立了镇级河道推进工作组,协同推进镇级河道建设,并将充分借助“两旧一村”、张江科学城市建设、“土地清盘”攻坚等协调推进机制,将镇级河道作为关键的配套项目随主体项目联动推进,解决河道建设过程中的各类问题。

(四)资源性指标保障。凡是作为区级财力投资项目水票指标的镇级河道,作为区重大项目的配套项目,在项目审批、房源调拨、耕地占补平衡和建设用地指标等资源性指标方面给予镇级河道等同于区重大工程的保障力度。

(五)考核激励。镇级河道建设同步纳入镇政府绩效考核、区重大工程任务书考核和河长制考核,在镇级河道年度计划制定的同时,就要围绕区重大项目镇级水票需求,提出明确的河道建设计划,计划的执行

能力，作为镇政府服务区重大工程、保障区域防汛除涝安全能力的体现。

(六)培训宣贯。我局联动区发改委、区规资局、区建交委等部门，已借助精品城区开发、清盘行动、保障房建设等平台，在实操层面开展了多次水系平衡工作的培训，后续我局还将会同区财政局、区土地储备中心等部门围绕镇级河道建设，开展专题培训。但同样重要的是各项目需求主体的决策层要把河道建设项目与主体项目同等重视、同步推进。

特此报告。

浦东新区生态环境局

2023年8月1日

(联系人：马建斌 联系电话：18116080115)

生态环境局工作专报拟文稿

标 题	关于水票统筹机制运行情况的报告		
专报部门	浦东生态环境局机关-水利处(河长制工作处)	专 报 人	马建斌
专报日期	2023-07-26	文 号	57
事 由	水票统筹机制实施以来,已经扭转了以往水系平衡没有“指标”可用的局面,也极大压缩了筹票的时间成本。但部分产业项目、“两旧一村”等项目仍然存在问题,不是“水票指标”没有解决,而是主体项目启动时间、地块的填河要求与配套新开河道三者之间不相匹配的问题。拟将具体情况向区委区政府主要领导和区政府分管领导作专题报告。{马建斌[2023/7/26 14:59:24]}		
主管领导 签发意见	同意。{康永良[2023/7/31 12:37:55]}	分管领导 会签意见	拟同意。{刘贵平[2023/7/28 13:53:18]}
办公室审 核 意 见	P3 页第二段有错别字“”新区位保障重大工程建设”,请徐小花先行作文字复核。{高瑞莲[2023/7/27 10:24:12]} 已核。{徐小花[2023/7/27 14:26:07]} 已核。请贵平同志审核,请永良同志审核并签发。{高瑞莲[2023/7/27 16:44:47]}	会签部门 意 见	拟同意。{夏越青[2023/7/27 9:24:21]}
专报部门 意 见	拟同意{张茫[2023/7/26 17:55:40]} 已阅{张茫[2023/7/27 10:10:09]}		

水利处

备 注	
-----	--