

# 关于轨道交通项目前期手续办理流程优化建议

张亚龙

长沙轨道交通集团有限公司

**摘要：**轨道交通项目是关系人民群众切身利益的民生工程，对提升城市公共交通供给质量和效率、倡导绿色出行、改善城市环境和形象、推动城市高质量发展具有重大意义，抓紧前期手续办理是做好轨道交通项目的关键。本文结合工作实际，就轨道交通项目前期手续办理工作开展探讨和研究，总结过程中的经验和做法，并提出一些优化建议，以便跟行业人士开展探讨和交流，共同推进轨道交通项目前期手续办理合理、合法、合规。

**关键词：**轨道交通；手续办理；措施

**【DOI】** 10.12254/j.issn.2096-6539.2022.17.074

## 前言

《国务院办公厅关于加强城市快速轨道交通建设管理的通知》（国办发〔2003〕81号）印发以来，我国城市轨道交通总体保持有序发展，对提升城市公共交通供给质量和效率、缓解城市交通拥堵起到了重要作用。由于部分城市存在规划过度超前、建设规模过于集中、资金落实不到位等问题，2018年7月，国务院办公厅印发《关于进一步加强城市轨道交通规划建设管理的意见》（国办发〔2018〕52号），对新形势下我国城市轨道交通规划建设作出部署，提出科学编制城市轨道交通规划，严格落实建设条件，有序推进项目建设等要求。城市轨道交通工程具有专业众多、系统复杂、周期较长、进度影响因素繁多等特点，在各种因素影响下，常出现进度失控、开通运营时间节点不断推后的现象。究其原因多方面，其中便有前期手续办理因素。

## 一、长沙轨道交通建设现状

2000年，长沙市轨道交通开始启动规划研究。2006年，市政府批复《长沙市城市快速轨道交通线网规划》。根据《长沙市轨道交通线网规划修编（2020年）》，远景线网规划包含18条线路（14条市区线、4条快线），线路总长890公里，形成“一横两纵”4条快线和“环+放射”14条普线的线网格局。

2009年，长沙市轨道交通第一期建设规划获批，建设总长45.92公里。2012年底，长沙市轨道交通第二期建设规划获批，建设总长96.3公里。2017年3月15日，长沙市轨道交通第三期建设规划获批，建设总长121.79公里。截至目前，长沙市轨道交通前两期建设规划建设任务圆满完成；第三期建设规划6号线工程建设完成，长株潭城际轨道交通西环线一期、1号线北延一期、2号线西延二期、6号线东延段、磁浮东延线、7号线一期工程正在建设，4号线北延工程、5号线南北延工程正开展项目前期工作。

近年来，长沙轨道事业发展迅速，项目建设推进有序，投资幅度持续增长，质量安全平稳可控，项目管理不断规范。但前期手续的办理一直制约着项目的正常推进，报建报批流程复杂，审批时间长，项目审批严重影响工程开工建设，导致轨道交通项目建设管理风险突出、管控压力大。

## 二、手续办理工作流程

轨道交通项目线路长、体量大、建设周期长，较一般的市政、房建项目而言有它的特殊性，手续办理较为复杂，涉及铁路、河流、燃气、石油、军缆、集体土地、国有土地等各种手续办理，途径的区县多，各区县办理流程办理有时存在差异，导致手续办理工作量大、办理困难、办理时间很长。

根据报建程序及市职能部门的职责划分，轨道交通项目手续办理分为立项用地规划许可阶段（图1）、工程建设许可阶段（图2）、施工许可阶段（图3），主要办理的手续有（8项）：定点蓝线、调查红线、正式红线、用地规划许可证、建设工程规划许可证、土建施工图审查备案、消防设计审核意见、土建施工许可证，其中车辆段、停车场报建流程按房建项目进行办理，在报建程序上与轨道项目有所不同。具体如下：

### （一）立项用地规划许可阶段

因市内五区与高新区、长沙县、望城区、经开区办理流程不同，立项用地规划许可所需办理时间差别较大。立项用地规划许可涉及的资料有（15项）：立项可研批复文件、蓝线图、定点蓝线、初步设计批复、方案设计审查通知单、地籍测绘成果、项目宗地图、项目地籍调查表址界、调查红线、正式红线、拆迁补偿协议、区县交地证明、被征地单位土地权证收回或分割资料、拆迁补偿结算、用地划拨手续。长沙高新区、长沙经开区、长沙县政府与望城区政府范围办理土地划拨手续另需先上管委会主任办公会后办理，办理时间较长。

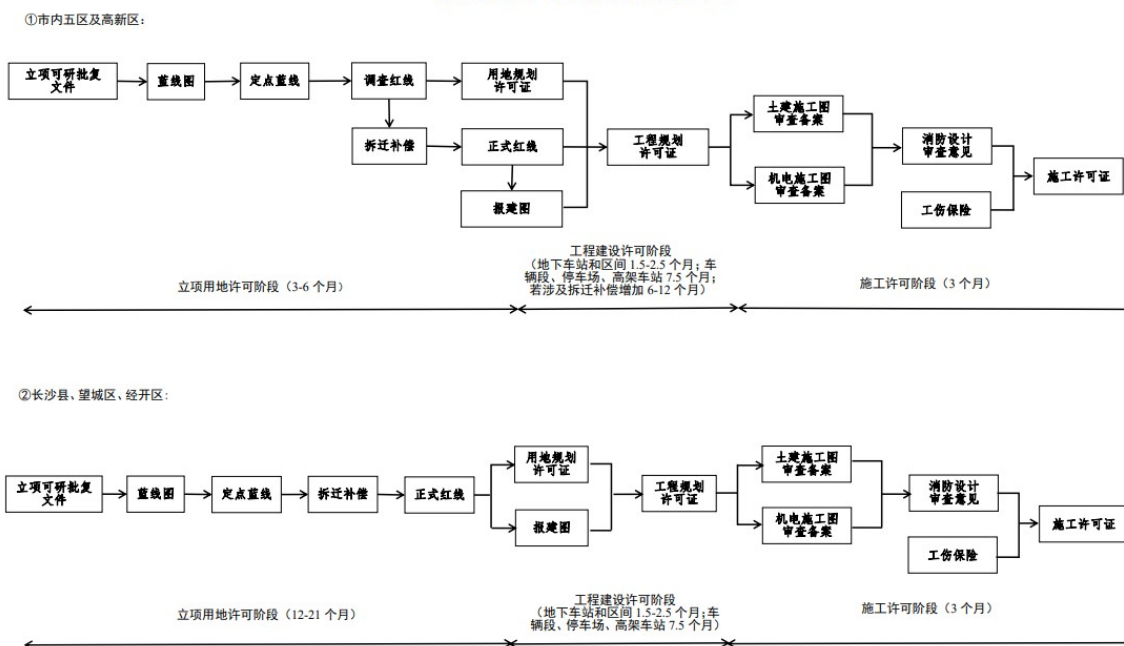
### （二）工程建设许可阶段

因轨道项目地下车站、区间与车辆段、停车场、主变电站办理流程不同，车辆段、停车场、主变电站工程建设许可办理时间较地下车站、区间长约半年，工程建设许可涉及的资料有（4项）：用地规划许可证、正式红线、报建图、总图（车辆段、停车场、变电站、高架车站需要）。

### （三）施工许可阶段

施工许可证办理需完成该标段全部前置资料，整体办理时间较长。施工许可证办理涉及的资料有（21项）：建筑工程施工许可证申报审批申请表、土地使用

轨道项目手续办理流程图



权证、建设用地批准书、国有土地有偿使用合同或国有土地划拨决定书、用地规划许可证、工程规划许可证、施工中标通知书、施工图审查情况报告书、工程建设消防设计审核意见书、湖南省建筑工程项目开工安全生产条件审查申请报告、项目负责人或法定责任人身份证复印件、五方责任主体法定代表人授权书、五方责任主体项目负责人工程质量终身责任承诺书、湖南省建筑工程安全生产责任书、建设资金已经落实承诺书、湖南省社会保险基金收款收据、安全防护和文明施工措施费专项账户支付凭证、拟建工程项目周边环境调查表、重大危险源清单、参建单位关键岗位人员信息一览表。

以6号线工程为例，共有73个工程（车站34座、区间33段、车辆段1个、出入段（场）线2个、停车场1个、主变电站2个），需办理的主要手续共507个，其中定点蓝线73个、调查红线61个、正式红线73个、用地规划许可证73个、建设工程规划许可证73个、施工图审查备案73个、消防设计审核意见73个、施工许可证8个。

前期手续办理的周期较长，以1座车站主体或1段区间为例，在市级层面从开始办理用地规划许可到办理完成施工许可证正常程序需9-12个月，其中办理建设用地规划许可证需3-6个月，办理工程规划许可证需3个月（车辆段、停车场、主变电站、高架车站项目需7个月），办理施工图审查备案需1个月，办理消防设计审核意见需1个月，办理施工许可证需1个月。但定点蓝线因方案变化需反复办理；项目地籍调查表址界盖章手续被人为拖延；集体土地需统一归集后上报自然资源部审批，一旦方案不稳定，全线集体土地报批就被拖延；还有征地如涉及农耕地、林地，审批期限完全不受控；这一切导致轨道项目施工许可证办理时间完全不可控，所

以往要市政府专题调度，方可在初期运营评审前完成办理。

### 三、手续办理工作难点及问题剖析

2019年前，轨道项目的报建是参照普通市政项目报建程序办理，缺乏针对轨道项目实际的特定报建程序。特别是轨道经过的区、县在报建管理规定上有时也不一致，致使实际办理难以操作。前期手续不齐的情况下，按章办事与重点项目需加快建设间的矛盾是影响手续办理的主要症结。主要体现在以下七个方面：

（一）项目繁多。轨道项目点多、线长、面广，一条线涉及数十个车站，每个车站又包含主体结构及出入口、风亭、残疾人垂直电梯、冷却塔等附属结构，都须办理用地、规划、施工等多个手续，工作量十分巨大。

（二）重复办理。轨道正线项目（尤其是附属工程）在办理用地手续过程中，普遍存在因征地困难（如：集体土地、已分户土地）或附属方案变化致使用地范围在蓝线范围内局部调整，进而导致用地红线与定点蓝线不一致，定点蓝线反复办理的情况。

（三）程序各异。在办理前期手续时，不同的区县有不同的办理流程及要求。如用地划拨手续：某些区、县需提供拆迁补偿协议、区县交地证明、被征地单位土地权证收回或分割资料、拆迁补偿结算等相关资料上报区政府国土会审会和政府常务会审定，下发会议纪要后由区、县资规局凭会议纪要才能按程序办理用地划拨手续；某些区、县用地划拨手续需上管委会主任办公会审定后，方可按程序办理划拨手续。

（四）申报困难。某些手续在提交所需要的申报材料时，难以满足要求。如启动征拆补偿程序前，需提交项目选址蓝线、用地测绘成果、地籍调查表址界等相关

资料方可办理调查红线手续，但地籍调查表址界盖章工作取决于周边单位的多少及协调的难易程度（花费时间1-4个月），某些车站及附属涉及征用周边单位划拨、出让有效用地或已建成的小区土地权证已分到户，导致地籍调查表址界盖章工作难以有效推进。

（五）审查冲突。在手续审查过程中，往往与实际情况相冲突。如消防设计审查时，需土建施工图和机电施工图完成后方可进行审查，而两者出图存在较大时间差，无法同步进行审查。

（六）流程繁琐。轨道交通车辆段、停车场、变电站、高架车站、控制中心等项目一直按照房建类项目进行规划报建，由于项目流程繁琐，且占地情况各式各样（如：集体土地、林地、限高等）问题，导致手续办理工作滞后。

（七）协调困难。根据规定，职能部门要求手续齐全才能办理项目建设相关行政许可。但实际情况是，目前全国各地地铁项目均是手续未齐全即开工建设。因此，为保障开工和工程进度，往往需要投入大量的精力做协调工作，经常出现一项工作要经过反复多次协调，导致建设受到影响。

#### 四、优化措施

为加快推进地铁建设发展，优化前期手续审批流程势在必行，大力提高工程建设项目行政审批服务效能，助力项目建设全面提质提速，可从以下八个方面进行优化：

（一）调查红线。为提前启动征收补偿程序，可依据项目参考范围、用地测绘成果先行办理调查红线手续，后续在办理正式用地划拨手续时，再提交已盖章的地籍调查表。在拆迁补偿过程中，同步办理地籍调查表址界盖章。

（二）用地划拨。对用地手续各区（县）不再上行政会议（如：管委会主任办公会、国土会审会、政府行政审批会等）研究，由市、区（县）自然资源和规划部门直接报管委会、区（县）政府审批。

涉及统征地的项目，可用省政府农用地转用土地征收审批单、交地证明、规划设计文件等要件先行办理用地划拨手续。

（三）用地红线。在办理用地红线时，用地红线范围应与调查红线范围尽量保持一致。如确因拆迁、转征手续、设计方案调整等原因，造成用地红线与调查红线范围不一致时，在用地红线范围不超过调查红线范围的情况下，可直接办理用地划拨手续，不再重新办理调查红线。

（四）附属工程“只用不征”。在办理用地手续过程中，应依法依规取得土地权属，确实困难的尽量签订“只用不征”协议，各相关行政审批部门据此办理建设工程规划许可证。对无法签订“只用不征”协议或用地分割到户的工程（含车站附属），应出具《具备条件后同意征收的承诺函》，各相关行政审批部门使用承诺函

办理建设工程规划许可证，具备条件后由各区（县）完成征收补偿，建设公司及时拨付补偿资金。

（五）初步设计审查。按项目可行性研究报告批复和选址意见书容缺的方式，建设公司先行申请项目初步设计审查，市直相关部门提前组织召开项目初步设计审查会和初步设计概算审查。建设公司提交工可批复和用地预审与选址意见书后，市直相关部门下达项目初步设计（含概算）批复。

（六）实行多图联审。将消防、人防等技术审查按“多图联审”方式并入施工图设计文件审查。项目的施工图设计文件按工程建设具体时序，分站点、区间、线路、分部分项分期分批进行审查，每批施工图审查合格后可分批备案。工图设计文件审查完成后，据此下发行政许可。建设期间人防工程按行政许可容缺后补的方式实行人防设备质安监督提前介入。

（七）消防设计审查。鉴于土建工程施工图和机电工程施工图出图存在较大时间差，应按出图时序分土建和机电进行消防设计审查，原则上按“多图联审”方式并入施工图设计文件一次性审查。

在进行消防设计审查时，附属工程建设工程规划许可证按容缺方式进行审查，仅依据主体工程建设工程规划许可证进行消防设计审查。

施工图审查机构可按初步设计图出具消防设计审查意见，后续如有变化则由施工图审查机构重新组织消防设计审查。

（八）采购类项目（站台门）和特种设备类项目（电梯）的施工许可证。将设备采购类项目（含电扶梯、垂直电梯、站台门等特种设备、专用设备）纳入施工总承包合同管理范围，统一办理施工许可证。

通过优化前期手续审批流程，审批事项的前后置关系及每项审批事项所需要的申报材料 and 申报时间可更为科学合理，预计整个项目审批时间可缩短6-9个月。

#### 五、结论

通过梳理项目前期手续中存在项目繁多、重复办理、程序各异、申报困难等一些重难点问题，针对梳理的问题，逐条反复讨论，整理前期手续办理问题及创新项目审批手续等绿色通道，加快轨道交通项目手续办理工作。解决了制约轨道项目前期手续的一些重难点问题，大大加快了前期手续办理的效率，为项目建设全面提质提速提供了有利保障。

#### 参考文献

[1]张婧婧, 万晶. 轨道交通实施阶段规划报建审批流程的研究[J]. 城市建筑, 2019, 16(14): 162-164.

[2]洪翔, 吴刚, 姜臻祺, 杨帆. 城市轨道交通车站运营综合监控与管理流程优化[J]. 城市轨道交通研究, 2015, 18(12): 1-5.

作者简介: 张亚龙(1988-), 男, 甘肃天水, 大学本科, 现就职于长沙市轨道交通集团有限公司, 工程师, 市政工程建设管理方向。