关于《深圳市大型建设项目交通影响评价实施办法（征求意见稿）》的起草说明

2021年10月30日，市第七届人民代表大会常务委员会第五次会议审议通过《〈深圳经济特区道路交通安全管理条例〉等7项法规修正案（草案）》的议案，决定对《深圳经济特区道路交通安全管理条例》（以下简称《条例》）第十一条修改为：

新建、改建、扩建大型建设项目，建设单位在申报建设用地规划许可时，应当向市规划和自然资源部门提交交通影响评价报告书。

市规划和自然资源部门应当将建设单位提交的交通影响评价报告书征求市交通运输部门和公安机关交通管理部门的意见。交通运输部门和公安机关交通管理部门应当在十五个工作日内书面回复意见。

大型建设项目的具体范围，由市交通运输部门会同市规划和自然资源、住房建设等有关部门规定，报人民政府批准。

根据《条例》的有关要求，为促进城市交通与城市建设的协调发展，保障我市交通的“安全，有序、畅通”，规范交通影响评价工作，市交通运输局在广泛调研的基础上起草了《深圳市大型建设项目交通影响评价实施办法（征求意见稿）》（以下简称《办法》)，现就有关问题说明如下：

# 一、关于制定《办法》的必要性

**（一）是缓和我市道路交通供需矛盾，促进道路交通安全、有序、畅通运行的需要**

我市是全国唯一全部城镇化的城市，也是国土空间规模最小的超大城市，土地紧约束已经成为我市发展过程中难以规避的主要问题。随着城市的快速扩张与机动车的迅猛发展，道路空间供需矛盾日益突出，而既有城区已高度建成，道路建设及改造空间已然不足。

与此同时，我市经济社会持续高质量发展，土地开发建设特别是大规模城市更新改造，会引发局部交通需求持续不断上升，而道路交通设施受各种实施条件限制，供给规模增长放缓，导致道路供需矛盾日益尖锐，集中体现在局部区域或局部路段高峰期交通拥堵常态化。反映城市交通拥堵、要求改善交通环境已成为当前交通舆情投诉及信访的热点、难点和焦点问题。

部分建设项目前期没有进行交通影响评价工作，出入口、交通组织方案等考虑欠周，项目一旦建成投入使用后，便会产生周边交通出行困难、交通拥堵等问题，极易引发周边居民质疑、投诉及信访。

建立交通影响评价制度，有利于缓和交通供需矛盾，平衡新旧建设项目的交通权益，优化建设项目的交通组织方案，在一定程度上能起到减少居民质疑、投诉和信访的效果，是建设项目交通出行维稳问题源头治理的有效措施。

我市的交通影响评价工作已经开展多年，但一直缺少明确实施机制。通过制定《办法》，明确大型建设项目交通影响评价的适用范围、要求以及实施机制等。有利于促进交通安全、有序、畅通运行。

**（二）是落实上位法要求、细化执行落地措施的需要**

一方面，相关上位法已经对开展交通影响评价予以规定。2004年发布，2017年修订的《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》第三条规定，县级以上地方各级人民政府应当组织有关部门对城市建设项目进行交通影响评价。2012年12月国务院印发《国务院关于城市优先发展公共交通的指导意见》（国发〔2012〕64号），要求落实城市建设项目交通影响评价制度。2021年10月审议通过的《深圳经济特区道路交通安全管理条例》第十条规定：“建立交通影响评价制度，对规划和建设项目实施后可能造成的交通影响进行分析、预测和评估，提出预防或者减轻不良交通影响的交通设计、交通管理方案和措施”，“交通影响评价制度的具体办法由市人民政府另行制定”。

另一方面，亟待细化执行上位法的落地措施。目前建设项目主体对于何时、满足何种条件需要编制交通影响评价书存在疑问；各行政管理部门对交通影响评价工作如何开展也不了解。因此，在立足于已有实践经验的基础上如何细化落实措施，适应当前我市建设中国特色社会主义先行示范区和交通强市的要求，需要通过《办法》明确相关具体实施办法。

**（三）是巩固我市交通影响评价工作成果，规范工作流程，保障工作效果的需要**

2010年，住房建设部发布《建设项目交通影响评价技术标准》，2013年，市交通运输局内部出台了《深圳市建设项目交通影响评价工作指引（试行）》，我市按照相关标准和工作指引开展交通影响评价工作已有十多年的实践经验，取得了较好的效果。

2018年开始，我市进行建设项目审批制度改革，相继出台了《深圳市政府投资建设项目施工许可管理规定》（市政府第310号令、第328号令）、《深圳市社会投资建设项目报建登记实施办法》（市政府第311号令、第329号令）等文件，涉及交通影响评价的一些政策、法规发生了变化。同时，我市涉及交通影响评价的建设项目类型多样，交通影响评价制度如何与城市建设实际情况相适应，与不同类型建设项目的审批工作相结合，缺乏明确规定和流程。

通过制定《办法》，可以明确交通影响评价的基本要求，理顺交通影响评价与规划建设管理程序的关系，通过体制机制的完善来保障交通影响评价工作取得应有的效果。

# 二、《办法》的总体思路

**（一）把准文件定位**

文件定位为执行上位法的政府部门规范性文件，内容主要侧重于执行层面对《条例》涉及交通影响评价内容的“具体细化”和“补充完善”，对已有的立法内容在技术上作指引性规定。

**（二）突出问题导向**

将《条例》未明确的几个关键问题，包括大型建设项目的具体范围、交通影响评价的启动条件、开展阶段以及改善措施的实施机制等，作为《办法》编制的工作重点，增强规范性文件的实效性和针对性。

**（三）充分借鉴吸收**

通过收集调研国内外其他城市的交通影响评价管理和实施办法，经梳理比较，充分了解各地交通影响评价制度建设的亮点，对照查找深圳的差距和不足，在此基础上，结合新形势、新标准、新要求，充分借鉴汲取各地的一些好经验、好做法。

**（四）便于实务操作**

作为执行性的政府部门规范性文件，本《办法》特别注重条款内容的合理性和可操作性。一是不扩大开展交通影响评价建设项目的范围，《办法》提出的交通影响评价的启动条件与现状执行情况基本保持一致；二是不增加建设项目审批事项，不改变现有审批流程，《办法》将目前我市已实际开展交通影响评价或类似交通影响评价工作的建设项目纳入统一管理，交通部门对交通影响评价报告提供反馈意见，不影响建设项目的报批报审结果；《办法》对交通影响评价介入环节及流程，均与当前实际开展情况基本保持一致。

# 三、《办法》的主要内容

《办法》计十四条，在《条例》基础上，对深圳市大型建设项目交通影响评价的适用范围、启动条件、开展阶段、编制要求、改善措施的实施进行了具体规定。

**（一）关于《办法》的宗旨、适用范围及定义**

本办法的宗旨是落实《条例》的有关要求，规范本市大型建设项目的交通影响评价工作，促进道路交通安全、有序、畅通。《办法》第二条、第三条明确了《办法》的适用范围及交通影响评价的定义。

**（二）关于建设项目的类型**

《条例》中的“新建、改建、扩建”涵盖哪些具体建设项目类型，没有明确定义，只能理解为泛指所有建设项目，需要结合深圳实际情况进行明确。经深入调研，根据建设用地供应渠道不同，建设项目报批报建可分为规自局和更新局两个渠道，并分为新供应用地建设项目和存量用地建设项目。

《办法》在第四条中明确“建设项目包括新供应用地建设项目和存量用地建设项目。新供应用地建设项目是指通过出让或划拨方式获得土地使用权，开展建设的项目。存量用地建设项目是对指对存量用地进行规划调整后，进行建设的项目，主要包括城市更新建设项目、土地整备留用地建设项目和其他存量用地改扩建项目如产业用地提容项目、工改保项目等。”这些项目基本涵盖了我市绝大部分类型的建设项目，而且这些项目都已经部分或全部要求开展交评工作。

**（三）关于大型建设项目的具体范围**

《条例》提出大型建设项目的具体范围，由市交通运输部门会同市规划和自然资源、住房建设等有关部门规定。目前，对于“大型”（交评启动的建筑规模阈值）没有明确的界定和统一的执行标准，住房建设部发布的《建设项目交通影响评价技术标准》（国标）按照项目所在区域给出了一个区间的建议值，市交通运输局原《深圳市建设项目交通影响评价工作指引（试行）》建议按照国标的下限执行，更新部门则是以突破原法定图则的建筑总量或法图未覆盖的区位为标准。一般认为，城市规模越大，交通拥堵水平越高，阈值取值越低，深圳市参考国标一二档的低值要求，这个取值是合理的。

《办法》第五条参考沿用了《建设项目交通影响评价技术标准》交通影响评价启动阈值规定，作为我市大型建设项目规模标准，并根据最新的《深圳市国土空间总体规划(2020-2035年)》(草案)，将“中心城区”表述修改为“都市核心区及市级功能中心片区”。

**（四）关于大型建设项目交评的启动条件**

同时，结合深圳市建设项目交通影响评价工作开展的实际情况，《办法》第六条提出大型建设项目需要开展交评的启动条件，与目前我市实际执行情况基本一致。

**（五）交通影响评价的时效性**

本着减少建设单位负担的思路，一个建设项目原则上只需要开展一次交通影响评价，不设交评报告的具体有效年限。但是如果建设项目交通影响评价工作完成后，对建筑功能和规模进行了较大调整，或者对项目规划范围内的道路、交通组织、出入口、公交、慢行和停车方案进行了较大调整，或者在建设项目规划调整或专项规划时开展的交评，距离后期建设方案报建时的时间间隔太长，项目外部交通条件已经发生了较大变化的，应重新开展交通影响评价。

《办法》第七条对此进行了明确规定。

**（六）交通影响评价介入的流程**

根据《条例》规定，新建、改建、扩建大型建设项目，建设单位在申报建设用地规划许可时，应当向市规划和自然资源部门提交交通影响评价报告书。

实际上，目前我市的存量用地建设项目，在规划调整或专项规划审批阶段会进行项目交通影响评价。为营造最优营商环境，减少建设单位负担，避免增加审批流程，《办法》提出总体沿用目前各类型建设项目交通影响评价工作的现有流程。

《办法》第八条明确“新供应用地建设项目在申报建设用地规划许可或建设工程规划许可时进行项目交通影响评价。存量用地建设项目在规划调整或专项规划审批阶段进行项目交通影响评价”，与现状实际执行情况基本一致。

**（七）交通影响评价的编制主体和编制机构**

建设项目交通影响评价的编制主体为建设单位或项目申报、实施主体单位。

目前我市对交通影响评价报告的编制单位资质要求比较混乱，没有正式文件进行明确。如规划和自然资源部门对交评机构资质未做要求，各区的城市更新和土地整备部门大部分参照城市更新专项规划的资质要求，个别区要求交评编制单位同时具备城乡规划及工程设计资质等。

根据调研情况反馈，在我市开展交通影响评价业务的单位良莠不齐，增加了相关部门的管理难度，影响了交通影响评价工作的效果。考虑到交通影响评价属于专业技术要求较高的业务，大部分调研单位建议明确对从业机构的资质要求。参考外地省市的做法，《办法》第九条提出交通影响评价报告应委托具备相关资质的专业咨询单位编制，相关资质可以是与交通专业相关的城乡规划、工程设计、工程咨询等资质，并不做具体等级要求。国内从事交通规划或工程咨询业务的专业机构均可达到。通过明确编制主体资质要求，有利于提高交通影响评价报告的专业性，也便于对违反行业管理规定，不按照相关标准和规范要求开展工作的单位，按照现行资质、资格管理的有关规定进行处理。

**（八）交通影响评价的编制依据、编制要求和基本内容**

《办法》第十条明确了交通影响评价的编制依据主要有两类，一类是相关规划，包括批准的城市国土空间规划、控制性详细规划、综合交通规划、交通专项规划等，交通影响评价中评价年的交通规划条件，包括道路、公共交通、轨道、慢行、停车等，应与相关规划方案及建设计划基本一致，相关规划中的交通预测参数与结果，可作为交通影响评价中交通预测的依据。

另一类为相关部门发布的交通运行数据，如城市交通运行月报（年报），可作为现状交通运行状况评估及交通预测的依据。

《办法》第十一条明确了交通影响评价的编制要求，交通影响评价应符合本市大型建设项目交通影响评价工作指引要求，突出项目及其所在区域的自身特点，重点围绕项目实际需求进行分析。

《办法》第十二条明确了交通影响评价报告的基本内容。

**（九）交通影响评价改善措施的实施**

《办法》第十三条明确，交通影响评价提出的改善措施分类两类，项目用地红线范围内的改善措施，由建设单位实施，由相关部门在竣工联合验收时核查实施情况。

在项目用地红线范围外的，由各区政府组织有关部门定期梳理，经筛选优化后择时纳入片区交通治理或改善计划项目库。由于各个建设项目的交通改善措施均从项目角度提出，不同项目提出的改善措施有可能相互矛盾，需要由各区政府汇总到项目库后，经统一评估、筛选、优化后再择时纳入相关实施计划。

专此说明。