

道路设施移交接管现状及对策研究

饶倩¹, 宗军良¹, 杨瑞华²

(1. 上海黄浦江越江设施投资建设发展有限公司, 上海 200092; 2. 上海城建职业学院, 上海 200438)

摘要: 规划验收、档案验收、环保验收、前期证照完备性成为道路工程建设项目完成竣工备案销项的主要制约因素。通过分析目前道路移交接管中存在的难点问题, 提出推进道路设施移交接管的对策建议, 并设计了道路设施移交接管的流程。

关键词: 道路; 工程移交; 接管

中图分类号: TU990.05 文献标识码: A 文章编号: 1006—7973 (2022) 04—0124—04

随着我国城市化进程的快速推进, 新建、改建的道路设施大量增加, 道路设施的管理要求也不断提高。目前, 道路设施实行建管分离, 由于建设养护主体分离, 验收与移交滞后, 使得建设与养护管理容易产生脱节, 容易形成管理盲区。铁新纳^[1]等对郑州城市隧道移交接管工作的深入研究和实践, 提出可城市隧道的移交接管变得制度化、程序化方法; 程有水^[2]等以上海市中环线(浦东段)公共配套绿地养护接管为例, 提出道路绿地的养护接管办法; 汤庭柱^[3]结合重庆在市政工程接管过程中发现的问题, 提出意见和建议; 张宏^[4]结合苏南某开发区市政工程移交实例, 从强化联动机制、明确工程移交时限、细化移交内容等环节; 梁善峰^[5]等分析了由于征地拆迁、建设质量、后期损坏等各种原因所导致

的移交问题。总体上, 目前对于道路设施移交进行的研究仍然比较少, 针对目前道路设施移交接管工作所存在的突出矛盾, 规范道路设施建成后的移交接管流程, 确保工程建设与管理的无缝衔接, 开展道路设施移交接管研究工作具有重要意义。

1 道路设施移交接管现状

到目前为止, 我国交通部、住建部层面还没有移交接管的相关“规范”。上海、北京、天津、福建省在设施移交接管方面出台了一些管理性文件, 但在具体的实施过程中, 移交接管主要是上级指令, 依靠上级指令解决的只是移交给谁这个环节, 设施上的一些问题在事前事后都会存在。

利用地质雷达预报系统可以对岩溶构造的前端进行精准定位, 并为超前钻孔布孔方案提供依据; 采用地质雷达及超前钻探的组合方式, 能够准确的探明岩溶构造的位置、规模、填充物特征等, 为处治方案设计提供合理依据;

岩溶隧道采用地质雷达及超前钻探的组合预报方式, 能够提前发现异常, 及时采取处治措施, 起到防灾减灾的作用。

通过对隧道岩溶探测及施工处治, 可以为大跨度公路隧道岩溶探测、设计施工提供较好的工程指导意义。

参考文献:

- [1] 刘东坤, 巨能攀, 霍宇翔. 地质雷达在不同介质填充下的频谱差异分析 [J]. 现代隧道技术, 2013, 50(005):23-28.
- [2] 刘伟, 周斌, 甘伏平, 等. 隧道超前预报中不同性质充填溶洞地质雷达正演实验研究 [J]. 现代隧道技术, 2014, 51(1):153-158.
- [3] 杨峰, 彭苏萍. 地质雷达探测原理与方法研究 [M]. 北京: 科学出版社, 2010.
- [4] 齐甦. 隧道地质超前预报技术与应用 [M]. 北京: 气象出版社, 2010.
- [5] 杨耀, 羊春华, 曾国. 探地雷达在隧道岩溶普查中的应用 [J]. 物探与化探, 2010, 34 (3): 410-414.

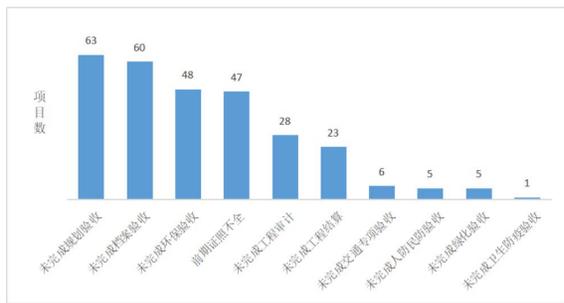


图1 未完成移交销项的原因类别统计图

对上海某投资集团承担市级财力项目（公路、桥梁、隧道、城市道路等）销项工作进行梳理，发现共有67个项目未完成移交销项。未完成移交销项的原因统计分析见如下图1，分析看出规划验收、档案验收、环保验收、前期证照完备性成为目前道路工程建设项目完成竣工备案销项的主要制约因素。

大量项目长期积压，给建设单位带来沉重的负担。建设单位一方面需要投入较大的人力、物力对未移交的项目进行管理，对损坏进行维修，增加了很多不可控制的成本，给建设单位带来很大的经济风险和管理风险。另一方面，道路设施与人民群众的生活密切相关，这些未完成的移交项目一旦处理不当，设施损坏没有得到及时维修，将会给城市居民的交通出行造成直接影响。

2 道路设施移交接管难点分析

通过对现场走访调研，目前道路设施移交接管过程中的难点问题主要集中在以下几个方面：

2.1 接管单位介入滞后

在项目建设的工可、初步设计、设计阶段，接管单位介入不够深入。甚至有项目施工接近尾声时，接管单位还未得到明确。这就很容易造成这一现象：不少问题本可以在工可、设计阶段或施工前提出并解决，但却在施工完毕移交时才暴露出来，问题解决难度增大，移交困难。

按照交通部《公路工程竣（交）工验收办法》，竣工验收的主要目的之一是检查施工合同的执行情况，其重要的依据之一就是设计文件。接管单位前期介入不够，在很多工程接管过程中，设施管理部门在工程完工后再介入查找问题或提出新的管理要求，这样使得问题、需求暴露在工程完工后，势必造成不必要的返工或重复投资。

2.2 建设管养标准有差异

项目建设期，建设单位、设计单位对接管养护标准了解不深，接管单位前期不介入或介入不足，导致建设单位和设计单位对养护管理设施考虑不足，各方缺乏沟通协调，导致问题积累。项目交工验收常执行设计施工规范或标准，接管单位执行设施养护规范或标准，两者有时存在不一致情况，如有些道路接管条件有养护基地要求，而这些在工程完工、移交接管时才暴露出来，给落实带来难度，易造成扯皮推诿。

2.3 移交设施超前规划

如在一些内河航道工程中，存在一些超前规划的公路桥梁项目。这些公路桥梁原为等级较低的机耕路桥，但由于航道升级，桥梁在路网规划还未升级完成的情况下已提档升级，这类设施管养单位难以申请到与实际设施相配套的养护费用，因此难以推进移交接管。

2.4 移交设施界面划分难

道路工程建成后，对应的条线管理部门也相对较多，从设施类别来看，涉及到交通设施主体道路设施、标志牌、信号灯、绿化设施、路灯、环卫、管线、机电、监控等等，不同的设施类别，接收管理单位也不尽相同，各种管理单位之间的标准不一致。从设施所属的区域范围来看，设施涉及到市级层面与区级层面的界面划分，区与区之间的界面划分，区管与乡镇接管的界面划分，界面的划分缺少统一的标准，常需要行业主管部门、接管单位的上级主管部门或平级单位之间进行沟通协商确认。

2.5 项目竣工资料有缺失

道路设施建设项目不少属于“紧急工程”，往往在前期文件没有齐全后工程就开工，在规划、土地等环节上存在程序性瑕疵和缺漏，前期证照尤其是建设用地批准书、工程规划许可证、施工许可证等缺失，造成建成之后项目档案、规划等无法验收。

3 道路设施移交接管对策建议

针对市政交通基础设施移交接管存在的难点问题，提出解决措施建议如下：

3.1 设置接管受理登记流程

为便于建设、接管单位提前正式对接，确保接管单位提前掌握建设项目的基本情况，建议行业主管部门设置接管受理登记流程。项目建设单位在工程开工前办理接管登记手续，这样便于明确接管主体后，接管单位

提前了解建设项目基本情况并提前参与建设项目。

若接管单位在前期研究阶段已明确，建议接管单位从技术前期就开始介入；参加涉及到设计方案、质量验收标准、运维等事项的关键环节，以便于在项目建设初期就明确接管单位对工程布置、验收、设备运营等要求。若接管单位在项目建设期间发生变化，应及时对接，对接管要求前后不一致的地方应先行协调。

3.2 征询设施主管部门意见

建设项目的行政主管部门对道路基础设施建设项目依法进行审批时，建议广泛邀请相关设施主管部门参加。对设施主管部门提出的符合国家和本市相关规范或标准的养护管理意见和建议，应予以采纳。

针对目前部分项目存在项目交工验收标准与接管单位管理标准不一致的情况，建议在前期或设计阶段通过征询意见协调解决，避免项目施工完毕后才提出而造成返修甚至无法实施。

3.3 推行设施分阶段移交

为有利于设施建设和运行管理的顺利衔接，将设施移交接管分为通车接管和设施接管两个阶段。通车接管以项目通车之日作为通车路段设施管理权移交节点，先行完成养护管理权移交。设施通车接管阶段的主要目的是确保建设与管理的无缝衔接，通车即接管。城市道路竣工验收合格，道路工程交工验收合格，道路设施运行安全正常，满足使用功能，再进行设施移交。

3.4 建立竣工档案标准统一

道路设施项目设施类别繁杂，不同管理单位之间对于竣工档案的标准不一致，建设单位往往要多头准备，竣工档案资料的移交也成为移交工作中的难点。建议道路建设项目各设施竣工档案统一以市城建档案管标准整理归档，避免档案标准多头规定，以解决建设单位的痛点难点为切入点，切实优化竣工档案接收工作。

3.5 推行设施容缺移交

为保障道路设施建成后能正常投入使用，管养到位，因相关原因暂无法整体验收移交的工程，工程中已建成验收并投入使用的完整成系统的设施，经交通主管部门同意后推行容缺移交。容缺管理不免除项目参建单位对工程质量缺陷应承担的责任。

4 道路设施移交接管流程设计

鉴于目前道路设施移交接管中存在的问题，提出道路建设工程设施移交接管的流程分为移交前期工作、通车移交、设施移交三个阶段，各阶段工作流程图见图2。

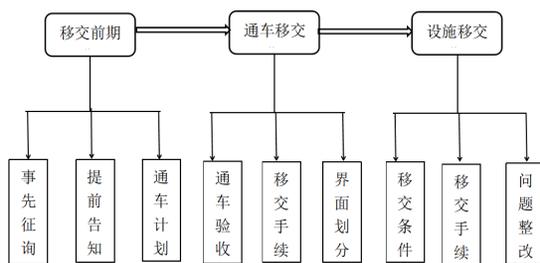


图2 道路设施移交接管流程图

4.1 移交前期工作

移交前期工作主要目的是让接管单位在建设期提前介入，避免项目施工完毕后才提出而造成返工难以解决。主要包含以下工作：

(1) 事先征询。道路建设工程应在工可、初步设计审批过程中，书面征询交通主管部门意见，对符合国家和本市相关规范、标准的意见和建议，应当予以采纳，最终以项目批复内容为准。

(2) 提前告知。建设单位要积极配合接管单位对道路工程建设监管。对接管单位提出的工程建设中有可能影响设施运行安全、设施管理的问题，项目建设单位应当与道路管理机构协商解决并形成书面意见或者会议纪要。

(3) 通车计划。建设单位应提前向市、区交通管理部门报备下一年度项目通车计划，预告开通运行日期并按照本市道路设施养护维修要求提供设施量清单和资料。通车计划可作为设施接管单位申请养护经费的依据。

4.2 通车移交

(1) 通车验收。道路工程完成交工检查和交工检测，需整改的问题已经处理完毕后，建设单位组织通车条件验收，并书面通知交通主管部门、道路管理机构、相关设施管理部门等参加，重点检查工程是否满足投入通行使用的必备条件，通过验收后正式开通试运行。

(2) 移交手续。通车条件验收通过，各方同意通车，

项目建设单位与道路管理机构签订通车移交接管协议，即完成通车移交接管手续。项目建设单位应积极配合接管单位做好设施交底、设施量核以及技术状况评定等工作；提供经建设单位、设计单位确认，接管单位认可，与现场情况相符合的工程图纸资料；组织档案资料审查并提供养护管理接管所必需的部分档案资料。工程竣工档案资料应符合城建档案管理规定和城市道路、公路档案管理相关规定，城市道路在竣工验收备案前完成档案验收，道路在竣工验收前完成档案验收。

(3) 界面划分。道路、绿化、水务、交安、城市照明设施等行业管理部门按照各自职责，明确道路相关配套设施接管单位并做好相关工作。

4.3 设施移交

(1) 移交条件。道路工程交工验收合格，道路设施运行安全正常，满足使用功能，可进行设施移交。为保障道路设施建成后能正常投入使用，管养到位，因相关原因暂无法整体验收移交的工程，工程中已建成验收并投入使用的完整成系统的道路设施，建议交通主管部门可推行容缺移交。容缺管理不免除参建单位对工程质量缺陷应承担的责任。

(2) 移交手续。项目经核查可以移交接管的，可正式办理设施移交接管手续。在办理手续时，项目建设单位应与道路管理机构签订设施移交接管协议

(3) 问题整改。设施移交前，以原项目设计批复和行业征询意见内容为依据，建设单位与接管单位按照对道路设施进行现场调查，如存在须整改的遗留问题，接管单位提出书面整改意见。设施移交后，建设单位对存在的建设遗留问题，必须按照建设遗留问题整改承诺书的内容和要求按时完成整改。

5 结论

通过分析目前道路移交接管中存在的难点问题，提出推进道路设施移交接管的对策建议，并设计了道路设施移交接管的流程，得到主要结论有：

(1) 接管单位介入滞后、建设交工验收标准与接管单位管理标准不一致、设施接收单位多、界面划分难、竣工资料有缺失是目前道路设施移交接管的主要难点问题。

(2) 可通过设置接管受理登记流程、提前征询相关设施主管部门意见、推行分阶段移交、建立档案标准统一、推行容缺移交等方式破解移交接管的难题。

(3) 设计道路设施移交接管流程，将移交接管工作划分为移交前期工作、通车移交、设施移交三个阶段，设计各个阶段的主要工作内容。

参考文献：

- [1] 铁新纳，乔涵宇. 城市隧道工程设施移交接管办法探讨[J]. 市政设施管理，2016，3:54-55.
- [2] 程有水，张志坚，郑利国. 大型市政配套公共绿地养护接管探讨——以上海市中环线（浦东段）配套绿地接管为例[J]. 绿色建筑，2011，8: 90-91.
- [3] 汤庭柱. 市政工程设施接管办法探讨[J]，市政设施管理，2010，1: 56.
- [4] 张宏. 市政工程在建管移交中的问题与对策[J]，山西建筑，2016，23（42）：240-241.
- [5] 梁善锋，刘碎婷，李惯振. 城市公共基础设施项目竣工验收和移交问题对策探析[J]，企业科技与发展，2015，6: 57-58.

