

# 关于上海市全面推进土地资源高质量利用若干意见

(修订草案初稿)

为全力推动加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市，深化“五个中心”建设，强化“四大功能”，提升城市能级和核心竞争力，深入推动“上海2035”总体规划实施，加快转变超大城市发展方式，不断提升土地资源要素配置效率和产出效益，走内涵式、集约型、绿色化高质量发展新路，现进一步提出本市全面推进土地资源高质量利用若干意见如下：

## 一、明确指导思想和工作原则

**(一) 指导思想。**全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，构建新发展格局，推动高质量发展。以“上海2035”总体规划实施为抓手，以改革创新为动力，以自然资源保护和要素保障为核心，深入践行“人民城市”重要理念，强化“四个论英雄”发展导向，覆盖全域土地资源，严守建设用地总量、强化建设用地流量、盘活建设用地存量，统筹城市的经济密度和空间品质，合理确定土地开发强度、优化土地资源配置、提高土地利用绩效、强化土地用途管制，全面提升土地综合承载容量和经济产出水平，实现土地资源更集约、更高效、更可持续的高质量利用。

## (二) 工作原则

1. 加强规划实施引导。增强核心功能，补齐发展短板，严守

建设用地总量，加强空间布局引导，优化用地结构，提高城市综合承载力，打造高品质的城市空间。

2. 强化质量绩效导向。聚焦规划土地政策，合理提高土地开发强度，进一步加强土地全生命周期管理，提升单位土地的经济密度和产出水平，打造高质量的发展空间。

3. 坚持盘活存量为主。着力向存量要空间，推动城市有机更新，实施低效用地治理和退出，加大建设用地减量化力度，引导土地资源合理流动和高效配置。

4. 提升改革创新力度。在守牢城市安全和空间品质的前提下，创新规划政策供给，深化土地供给侧改革，优化规划土地领域营商环境。统筹整体和局部、当前和长远，创新利益共享机制，调动各方积极性，推动高质量利用土地。

## **二、覆盖全域土地资源，提升城市综合承载力**

**（一）统筹生态、农业、城镇三大空间。**扩大生态空间，到2035年，市域生态用地占陆域总面积比例超过60%，森林覆盖率达到23%左右，河湖水面率达到10.5%左右。保障农业空间，守牢2035年180万亩耕地保有量、150万亩永久基本农田保护任务底线。优化城镇空间，落实规划建设用地负增长要求，到2035年，规划建设用地总规模控制在3200平方公里以内。统筹陆海空间资源，加强自然岸线保护，优化岸线功能布局，生活、生态岸线比例不低于60%，强化滩涂资源保护与利用，保障湿地总量不减少。

**（二）加强四条控制线管控。**依托国土空间规划编制，科学有序统筹布局生态、农业、城镇功能空间，划定生态保护红线、

永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界及各类海域保护线，强化底线约束，为可持续发展预留空间。生态保护红线内自然保护地核心区原则上禁止人为活动，生态保护红线内自然保护地核心区外严格禁止开发性、生产性建设活动，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动和国家重大项目落地。耕地和永久基本农田保护红线划定后不得随意调整，符合要求的建设项目确实无法避让的，应经审批落实“先补后占”。城镇开发边界内强化城镇建设集中布局、集约紧凑发展，规划建设用地总量控制在 2600 平方公里；城镇开发边界外重点推进低效工业用地和农村宅基地减量，规划建设用地总量减少到 600 平方公里。逐级分类划定文化保护控制线，保护历史文化遗产、自然（文化）景观和重大文化体育设施集聚区，并建立定期评估与更新机制。

**（三）优化城乡建设用地结构。**聚焦布局优化，引导各类建设用地占比形成合理结构。加强公共服务设施供给，到 2035 年，公共服务设施用地和绿化广场用地占比均不低于 15%。合理确定城镇居住用地规模，增加城镇居住用地特别是社会租赁住房 and 保障性住房用地规模，2035 年，规划城镇居住用地占比控制在 26% 左右。推进城镇开发边界内存量工业用地“二次开发”和开发边界外低效建设用地减量，2035 年，规划工业仓储用地占比控制在 10—15%，产业基地内用于先进制造业的工业用地不低于 150 平方公里，保障必要的产业发展空间。坚持农村低效建设用地拆并与优化并重的方针，鼓励利用存量集体建设用地实施乡村振兴战略。2035 年，规划农村居民点用地占比控制在 6% 以内。在城镇开发边界内划定 200 平方公里战略预留区，在保障现状合法企

业正常生产经营、明确现状优质项目改扩建路径的同时，强化规划土地预控管理。

**（四）构建永久基本农田特殊保护格局。**实行最严格的耕地保护制度，加强全域、全要素、全过程国土空间用途管制，建立健全耕地保护党政同责机制，完善本市耕地保护和粮食安全责任目标考核制度，探索并逐步建立“田长制”，完善“划、建、管、补、护”长效机制，构建保护有力、建设有效、管理有序的特殊保护格局，探索超大城市耕地保护网格化、智能化分级管控的新机制。根据规划目标锁定不低于150万亩集中连片的永久基本农田和202万亩耕地保护空间，实施严格管控，落实“进出平衡”；对耕地保护空间以外的一般耕地，按规划依计划，按用途管制要求有序退出耕地管理，用于生态建设。各类行为确需占用耕地保护空间和永久基本农田的，应在符合规划、严格限定项目类型的前提下，按照“底线不突破、格局不改变、布局更优化、质量有提升、生态有改善”的原则，通过编制耕地（永久基本农田）整理方案，经审查后优化耕地和永久基本农田布局。

### **三、突出“以减定增”，确保建设用地流量**

**（一）大力推进低效建设用地减量化。**结合国企存量土地资产盘活、五大新城绿环建设、全域土地综合整治、农民相对集中居住等工作，着力推进城镇开发边界外低效建设用地减量化，“十四五”期间，全市年均完成12-15平方公里。完善减量化实施政策，继续全面实施“以用定减、以减定增”的用地管理原则，进一步强化年度任务完成情况考核，进一步提高市级资金补贴标准，扩大补贴范围，持续加大国企低效用地减量化推进力度。

**（二）强化国土资源利用计划联动管理。**切实转变土地利用方式，实施国土资源利用计划联动，统筹安排土地供应计划、土地准备计划、减量化计划、增量用地计划、存量用地盘活计划。主要依靠减量化和存量盘活产生的建设用地流量有效保障发展。用好极有限的增量建设用地空间，优先保障国家和本市重大战略项目用地指标。继续实施新增建设用地与低效建设用地减量化的全面挂钩，强化市级对全市用地指标的统筹管理力度，畅通市区、区区间用地指标调剂。综合运用预下达、周转暂借、指标平移等措施，多渠道、多方式充分保障各类建设项目用地的合理需求。

**（三）进一步加强土地储备。**落实“上海 2035”总规和国民经济和社会发展规划，结合市、区近期建设规划和发展重点，按照建设用地规模变化和土地市场调控要求，统筹考虑规划实施时序和政府土地储备资金情况，合理安排土地储备规模，优化土地储备结构，优先储备存量低效用地，探索战略预留区土地储备机制。合理调节储备土地库容，加快推动土地前期开发，根据土地市场形势和项目需求，有序组织供应。

**（四）加快批而未供建设用地处置。**按照“增存挂钩”的原则，将批而未供和闲置土地盘活情况作为安排各区新增建设用地指标的重要依据。逐宗分析未供地原因，明确相应处置路径，加快推动处置，保持合理供地率。对撤销和失效用地批文，明确相应用地指标和税费盘活使用政策，鼓励平移使用批而未供土地的用地指标。

**（五）探索特定用地不纳入建设用地规模管理新机制。**按照国家有关要求，结合本市实际，探索公园绿地、现代农业等生态

用地以及高压走廊、水源保护地、垃圾填埋场周边等区域依法依规办理用地手续但不纳入城乡建设用地规模管理的新机制，支持浦东先试先行。

#### **四、创新存量土地再开发模式，推动城市更新可持续发展**

**（一）完善城市更新实施机制。**按照规划引领、统筹推进，政府推动、市场运作，数字赋能、绿色低碳，民生优先、共建共享的原则，持续开展城市更新工作。落实高质量发展要求，坚持规划引领，在空间布局上进行整体统筹，系统谋划；突出功能品质提升，实现功能融合贯通。发挥市场配置资源决定性作用，对于资本与运营能力不足的原权利主体，全面开放、多方引入社会资本，通过政策供给提高市场主体参与城市更新积极性。坚持“规划增值收益归公”，搭建政府、企业、社会共商平台，建立成本共担和利益共享机制。推进建筑师、规划师、评估师等专业技术团队负责制，持续参与城市更新项目的实施、跟踪和评估。示范用存量换增量，用地下换地上，用资金、技术、创新换空间资源的节约集约利用模式，积极推动城市更新可持续发展。

**（二）推进城市更新行动，持续完善城市功能。**以落实历史风貌保护要求为原则，按照“留、改、拆”并举，以保护保留为主。加快推进“两旧一村”改造，改善居民居住条件，旧区改造地块和历史风貌保护项目可以采取带保护方案公开招拍挂、定向挂牌、组合出让、协议出让等差别化土地供应方式。进一步强化区域功能、基础设施和公共服务配套，对城中村项目可采用农村集体经济组织自行改造或引入合作单位共同实施的开发模式。全面推进“15分钟社区生活圈”建设，聚焦“15分钟社区生活圈”

基本单元，以基础保障和品质提升为导向，提升社区居住、商业、就业、生态环境、文化、体育、教育、养老、医疗等各类设施和公共空间的服务便利性。

**（三）强化低效用地退出。**市、区产业部门建立资源利用效率评价制度，会同相关部门，明确低效产业用地认定标准。对低效产业用地，在技术改造、能源价格、环境保护、财税信贷、用地保障、信用管理等方面实施差别化政策。加强不动产登记、股权登记、司法拍卖等环节管控，禁止低效产业用地以各种形式违规违约转让。对已签订土地全生命周期管理出让合同的低效产业用地，按合同约定予以处置。对未纳入全生命周期管理的低效产业用地，实施清单式动态监管，支持各区（管委会）以减量化、土地收储、市场化补偿、园区回购、城市更新等方式推动低效产业用地退出。涉及违法违规行为的，由相关主管部门开展联合执法，情节严重且未完成整改的，出让人可按照约定解除有偿使用合同，收回建设用地使用权。加强市属国企减量化、更新、收储、保留实施路径的统筹联动，形成盘活方案，推动市属国企制定低效用地处置计划并率先实施，积极引导存量低效产业用地加快转型退出。

**（四）严格闲置土地处置。**坚持高标准、严要求推进闲置土地处置工作，建立责任压力传导机制，明确年度处置目标，严控闲置土地总量和新增规模，提高闲置土地处置率。加强各类建设项目的供地前研判和供后监管，切实预防土地闲置。根据闲置原因分类处置，涉及政府原因的，可以协商收回。全面梳理各类历史遗留问题土地，纳入土地资源统筹，按照城市规划和区域功能

定位加以利用。

## 五、保持合理开发强度，提升城市空间品质

**（一）坚持开发强度分层分区管控。**落实“上海 2035”的总体目标，按照“总体规划-单元规划-详细规划”的空间规划体系明确开发强度分区，形成主城区、新城、新市镇开发强度梯度递减的空间格局。主城区坚持“双增双减”，着力提升城市能级和品质，增加公共空间和公共绿地；新城体现综合性节点城市功能，强调紧凑布局、集约高效发展，提升城市活力和服务水平；新市镇统筹镇区、集镇和周边乡村的作用，注重塑造空间形态特色，打造宜居环境。以强度换空间、以空间促品质，提高开发强度后腾挪出的土地优先用于增加公共绿地、公共空间、服务设施等，形成疏密有致的城市空间格局。

**（二）强化开发强度分类差异化引导。**重点地区给予开发强度支持政策。对于城市主中心、副中心、地区中心等公共活动中心区域和市政府明确的重点区域，坚持高目标定位、高标准要求、高效率用地、高品质环境的导向，在单元规划中明确特殊开发强度控制要求。根据发展目标，加强城市设计、交通影响分析等研究，通过土地高强度利用满足经济发展空间需求。加强轨道交通导向的土地利用。围绕轨道交通站点集聚城市功能，适度提高站点周边土地开发强度，轨道交通站点 600 米范围内适用“特定强度区”政策。其中，轨道交通站点 300 米范围内，鼓励通过城市设计进一步加强向站点集聚，实现土地效率的最大化。风貌旧改地块在满足风貌保护的前提下，兼顾经济平衡因素，经城市设计研究，允许规划开发规模进行转移，优先转移至轨道交通站点



600 米范围内及公共服务设施配套完善的区域。

**（三）集约高效利用产业用地。**明确高质量产业用地的绩效标准，建立产业绩效和资源利用效率评价制度。强化规划管控，持续稳定产业发展空间总规模。实施高标准的产业用地准入，提升单位面积土地产出效益。经产业和规划评估，可根据需求，结合产业类别，核定开发强度，并明确全生命周期管理要求。强化合同履行管理，严格用途管制，规范产业用地以及物业的转让和出租行为。采用城市更新、提质增效等方式推动未纳入全生命周期管理的存量产业用地纳入管控。对存量产业用地实施市、区、街镇（园区）等多部门协同监管，着力提升存量产业用地综合施策水平。

**（四）鼓励土地混合利用。**在符合规划用地性质、建设用地兼容性的条件下，鼓励工业、仓储、研发、办公、商业等功能用途互利的用地混合布置、空间设施共享，强化公共服务设施和市政基础设施的功能混合。创新混合用地开发建设机制，探索不同行业公共服务设施和市政基础设施的协同开发机制，建立有利于复合兼容的相关行业标准，实行公益性和经营性设施混合的土地供应制度。探索产业用地弹性规划和功能复合的混合利用新机制。

**（五）促进地下空间资源合理利用。**按照“统筹规划、综合利用、安全环保、公益优先、地下与地上相协调”的原则，开发利用地下空间。完善地下空间基础数据库，加强地质安全监测，近中期重点开发浅层和中层地下空间。优先安排市政、应急防灾等公共基础设施功能，有序适度安排公共活动功能。大幅提高主城区、新城新建轨道交通、市政设施地下化比例，逐步推进现状

市政基础设施的地下化改造。依托轨道交通，由主城区向新城扩展利用地下空间。加强地下空间横向连通，加大综合管廊建设力度。对重点开发地区，通过详细规划附加图则，引导地上地下空间一体化发展。完善地下建设用地使用权出让制度，优化简化办理程序，按照“分层利用、区分用途、鼓励开发”的原则，降低地下空间用地成本。完善地下空间的不动产登记。

## **六、坚持质量绩效导向，提高土地资源经济密度**

**（一）完善经营性用地市场配置方式。**保持房地产市场长期健康平稳发展，确保住房用地供应。优化完善多元化的住房结构，合理配置住房套型结构，坚持以中小套型普通商品住房供应为主，满足居民刚性住房需求。优化商办用地供应结构，鼓励开发企业持有商业、办公物业持续运营，提高商业、办公用地供应的有效性和精准度。

**（二）优化产业用地配置方式。**强化产业绩效导向，实行产业用地全要素、标准化、差别化的配置方式，保障产业用地持续、充足、主动供应。优化产业用地先租后让、长期租赁、弹性年期等出让制度，支持企业选择适宜的用地方式。实行产业用地地价与产业绩效挂钩，在地价底线管理原则下，由区政府根据产业项目的绩效、能级等情况，综合研究确定产业用地出让价格。

**（三）高效配置乡村土地资源。**全面推进乡村振兴战略，加强乡村地区多规统筹协调，通过郊野单元村庄规划落实区、镇国土空间规划核心管控指标，优化调整生产、生活、生态空间布局，统筹各类乡村建设行动。全面推进全域土地综合整治试点，加强政策供给和实施保障，统筹推进农用地整理、建设用地整理和生

态保护修复工程。深化农村集体经营性建设用地入市试点，稳妥有序盘活存量土地资源，推进集体经营性建设用地建设租赁住房。完善基础设施和公共服务设施，探索宅基地自愿有偿退出机制和多元安置路径。探索激活利用村庄内部非建设用地的实施路径。促进现代农业健康发展，编制现代设施农业布局规划，加强设施农用地总量控制、布局优化和分类管理。

**（四）建立健全节约集约用地技术体系。**按照紧凑高效、符合卓越全球城市用地特点的目标，优化调整各类设施用地标准，健全覆盖城乡区域、各行业建设项目的节约集约用地标准体系。鼓励采取节地技术，创新节地模式。强化用地标准的实施，发挥用地标准在规划编制、用地许可和土地利用绩效评价等管理中的引导作用，进一步加强用地规模约束，引导设施综合设置、土地混合利用、社区开放共享。

## **七、提升市、区协同效率，优化营商环境**

**（一）优化建设项目规划土地审批。**以“多规合一”为基础推进规划用地“多审合一、多证合一”审批。建立项目储备库和实施库，提前开展规划和建筑设计方案研究。以行政协助的方式一次性征询相关管理部门意见，将项目的规划条件、土地条件、建设条件和配套要求，纳入规土意见书批准文件或土地出让条件，一并提供给项目单位，实现“一次征询，做全规划设计条件”。实施区域评估和“用地清单制”，土地出让前完成有关评估、评价工作，减少企业取得土地后的审批手续。

**（二）市区一体推动控详规划提质增效。**落实优化本市详细规划管理流程，提升审批效能的工作要求，确保规划高质量、科

学性和可操作性。全面加强市区一体，按照规划服务发展的要求，提高控详规划编制审批全周期效能，加强规划高水平引领，带动城市高品质建设。按照规划实施深化管理规定，详细规划批准后，应对实施需求，对于符合规划导向、适度的指标变化实行弹性控制，完善规划实施深化适用范围，切实提高审批效能。

**（三）强化土地全生命周期共同监管。**区政府要加强土地全生命周期管理，健全多部门共同监管机制。各部门和街镇在土地出让前，要细化建设、产业和运营等管理要求，明确监管标准；在土地出让后，要按照“谁提出、谁监管”的原则，依托土地全生命周期共同监管信息系统开展日常监管。经营性用地要落实规划公共要素，加强物业持有管理和功能业态引导。产业用地要加强产业绩效评估和土地退出监管，对实施土地全生命周期管理之前出让的产业用地，应依托产业绩效评估，通过签订补充或新签有偿使用合同，进一步明确产业绩效要求，纳入土地全生命周期管理。探索建立土地全生命周期管理企业履约情况的信用管理体系。

**（四）强化土地基础数据高质量支撑。**以第三次全国国土调查调查成果为基础，组织开展年度变更和日常变更调查，建立本市土地利用状况数据动态更新机制，形成现势、准确、可靠的全市土地利用现状数据底版，为全市土地管理提供高质量数据支撑。建立本市国土资源利用状况分析评价工作机制，以“现状反映、变化诊断、趋势预测”为主要目标，围绕国土空间保障、土地资源高质量利用、耕地保护等主题对全市国土资源管理运行情况进行全方位监测、诊断、评价，为土地管理工作提供高质量决策支

撑。创新建立本市土地管理、监测、执法协同工作机制，以“三个协同”（规则协同、流程协同、数据协同）为目标，进一步完善“管理-监测-执法”闭环规则，统一变化图斑处置流程，规范数据采集标准，动态重组数据管理，统筹开展数据统计，切实提升本市土地管理“先于发现、先于执法”工作效能，服务本市土地管理工作全面提质增效。

**（五）加强土地管理数字化转型。**以时空一张图建设为抓手，利用数字化、信息化、智能化方式，实现集国土空间规划编制和实施、国土空间用途管制、耕地保护、土地资源利用等管理和动态监测为一体的土地智慧管理。推动应用场景建设，依托大数据中心公共数据资源平台，建立与发展改革、生态环境、统计、经济等有关部门的信息共享和业务协同机制，促进自然资源、生态环境、经济社会等多领域信息资源融合与应用，赋能土地资源高质量利用。

**（六）加大耕地保护执法力度。**严守耕地和永久基本农田保护红线，压实地方政府主体责任及相关部门共同责任，进一步加大违法违规用地整治力度。坚决遏制新增，按照严格耕地用途管制的要求，根据土地管理、监测、执法协同处置工作方案，以“零容忍”的坚决态度，采取“长牙齿”的硬措施，严格落实违法违规用地快查快处，切实落实“早发现、早制止、严查处”工作要求，坚决遏制耕地“非农化”、严格管控耕地“非粮化”。稳妥处置存量，有序推进违法用地综合整治三年行动等工作，多措并举、综合施策，用科学、顶真、严格的态度抓好整治目标任务落实。同时，持续做好“大棚房”、违建别墅、农村乱占耕地建房等专

项行动的深化巩固及“回头看”检查工作，健全机制、长效监管，确保整治成效落到实处。

**（七）严格对区政府履行土地管理职责的监督检查。**统筹保障高质量发展和守牢土地底线的双重目标，定期分析研判资源保护利用工作形势，建立土地管理市级常态化监督检查制度，检查区镇政府在落实耕地保护用途管制主体责任、实施国土空间规划和土地高质量利用政策的有关情况，对政府主体责任落实不到位、决策不及时，政策执行不畅，违规审批严重，全生命周期监管不力等情形，将采取通报考核、警示约谈等方式督促整改，并通过与纪检监察、组织人事、审计等机关的贯通机制进行追责。

本意见自印发之日起施行，有效期至 202\*年 月 日。