

中共上海市委文件

沪委发〔2020〕13号



中共上海市委 上海市人民政府 关于建立上海市国土空间规划体系 并监督实施的意见

(2020年4月18日)

国土空间规划是空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。建立统一的国土空间规划体系并监督实施，是党中央、国务院作出的重大部署。为贯彻落实《中共中央、国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》，现就建立上海市国土空间规划体系并监督实施提出如下意见。

一、明确总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，坚持新发展理念，坚持以人民为中心，坚持一切从实际出发，按照高质量发展要求，全面落实长江三角洲区域一体化发展国家战略，实施好《上海市城市总体规划（2017—2035年）》，建立符合中央要求和地方特点、多规合一的上海市国土空间规划体系并监督实施，发挥国土空间规划在我市规划体系中的基础性作用，为发展规划落地实施提供空间保障，形成以国土空间规划为基础、以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度，全面提升我市国土空间治理体系和治理能力现代化水平。

（二）总体框架

构建由规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系、技术标准体系构成的上海市国土空间规划体系，实现规划编制、审批、实施、监管全过程管理。

建立空间合一、时间衔接的规划编制审批体系。空间维度上，分为总体规划、单元规划、详细规划三个层次。总体规划层次包括上海市国土空间总体规划、浦东新区和各郊区国土空间总体规划、专项规划（总体规划层次）。单元规划层次包括主城区单元规划、新市镇国土空间总体规划、特定政策区单元

规划。详细规划层次包括控制性详细规划、郊野单元村庄规划、专项规划（详细规划层次）。时间维度上，制定国土空间近期规划、年度实施计划，作为分阶段实施国土空间总体规划的重要依据。

建立责权清晰、系统高效的实施监督体系。依据国土空间规划，对所有国土空间实施用途管制。建设国土空间规划实施监督信息系统。建立国土空间规划动态监测评估预警机制和实施监管机制。

建立部门协同、衔接配套的法规政策体系。加快制定国土空间规划相关地方性法规、政府规章和规范性文件，统筹制定相关领域配套政策，确保国土空间规划全面纳入法治轨道。

建立行业领先、统一规范的技术标准体系。按照国家统一的国土空间规划技术标准体系要求，实施重构性改革，逐步建立符合上海发展实际的技术标准体系。

（三）主要目标

到2020年，基本建立上海市国土空间规划体系，逐步建立规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系、技术标准体系；基本完成各级国土空间总体规划编制，形成国土空间开发保护“一张图”；推进实施国土空间规划动态监测评估预警机制和绩效考核机制。

到2025年，实现各级国土空间规划全覆盖和国土空间统一

用途管制；健全国土空间规划法规政策体系、技术标准体系；全面实施国土空间规划动态监测评估预警机制和绩效考核机制。

到 2035 年，实现国土空间治理体系和治理能力现代化，基本形成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市更具活力、更富魅力、更可持续的国土空间格局。

（四）工作原则

1. 突出科学前瞻。对照国际最高标准、最好水平，采用科学的理念、方法编制和实施规划，确保规划能用、管用、好用。全面落实国家安全战略、区域协调发展战略和主体功能区战略，尊重城乡发展规律，增强创新发展动力。坚持以人为本，强化底线约束、内涵发展、弹性适应，严守生态保护红线、永久基本农田保护红线、城市开发边界和文化保护控制线，提高土地节约集约利用水平，优先保障公共服务设施、基础设施和公园绿地，提升城市品质，深化空间留白机制，为可持续发展预留空间。

2. 强化权威高效。坚持党管规划，强化规划权威。规划一经批复，任何部门和个人不得随意修改、违规变更。下级国土空间规划要服从上级国土空间规划。坚持先规划、后实施，不得违反国土空间规划进行各类开发建设活动。积极推进“放管服”改革，提升管理服务效能。

3. 做到公开透明。坚持开门做规划，强化市、区联动和部

门协同；鼓励社会参与，激发市场活力；建立贯穿规划全过程的公众参与机制，广泛听取各方意见，充分发挥专家的技术指导和智库的决策咨询作用。

4. 确保协调有序。强化国土空间规划在国土空间开发保护中的战略引领和空间约束作用，衔接好国民经济和社会发展规划，统筹平衡好各类专项规划和行动计划。

二、全面完成各级国土空间规划

(一) 严格实施已批准的国土空间规划。各地区、各部门要严格按照已批准的城乡规划和土地利用规划推进实施。《上海市城市总体规划（2017—2035年）》是国务院批准的省级国土空间总体规划，要构建规划实施监测、评估、维护机制，实现全过程管理。¹市规划资源局要会同市统计局实时监测规划指标变化情况，编制年度实施监测报告，经市政府同意后，向社会公布，并报自然资源部备案。²市规划资源局要会同市政府有关部门定期对规划实施情况开展评估，编制评估报告，经市政府同意后，以市政府名义向社会发布，并报市人大常委会和自然资源部备案。依据实时监测和实施评估情况，经市政府同意后启动下层次规划深化细化、规划实施政策机制完善、国土空间近期规划编制等工作，实现动态维护。市政府批准的各郊区国土空间总体规划暨土地利用总体规划、新市镇国土空间总体规划暨土地利用总体规划，分别作为市县级、乡镇级国土空间总体规

划，不再重新编制或者修改规划名称，成果数据及时报自然资源部备案。

（二）加快制定主城区单元规划，强化全球城市核心功能。到2020年，全面完成主城区单元规划制定，包括各中心城区、各主城片区单元规划。³主城区单元规划由市规划资源局会同相关区政府组织编制，报市政府审批。各相关区区委、区政府要加强长远发展战略研究，深入落实“双增双减”要求。特定政策区及新城、核心镇所在街道参照编制单元规划。

（三）完成新市镇国土空间总体规划制定，推进城乡统筹。到2022年，实现新市镇国土空间总体规划全覆盖。^A各新市镇国土空间总体规划由相关区政府会同市规划资源局组织编制，报市政府审批，成果数据及时报自然资源部备案。各相关区区委、区政府要加强各乡镇、各领域统筹，各乡镇要积极参与，与相关规划资源部门共同承担好规划编制工作。

（四）强化控制性详细规划的实施导向，促进城市有机更新。城市开发边界内、城市开发边界外的其他建设用地区内，编制控制性详细规划。⁴控制性详细规划由各相关区政府、市规划资源局组织编制，经市政府审批后，报市人大常委会备案。各相关区区委、区政府要坚持土地节约集约利用，大力推进城市更新，完善公共服务设施，改善城市公共环境，推动城市功能转型和品质活力提升。积极推行社区规划师制度，提高基层

治理水平。

(五) 按需编制郊野单元村庄规划，推动乡村振兴战略实施。城市开发边界外的乡村地区，按照实际需要编制郊野单元村庄规划。郊野单元村庄规划由各相关乡镇政府组织编制，经区政府审批后，报市规划资源局备案。各乡镇党委、政府要统筹乡村地区各类专项规划，优化村庄用地布局，整合近期建设项目和资金安排，有序推进乡村振兴战略实施。

(六) 分类制定专项规划，保障重点任务和重大工程实施。专项规划（总体规划层次）对全市社会事业、基础设施、生态环境、历史文化名城、海洋、产业等涉及空间利用的内容作出系统性安排；^B由市有关行业主管部门会同市规划资源局组织编制，报市政府审批。专项规划（详细规划层次）对交通市政基础设施线性工程、城市开发边界外和城市开发边界内控制性详细规划未覆盖地区的各类点状设施以及城市开发边界外的生态空间作出统筹安排，明确规划控制要求；^C由市有关行业主管部门或相关区政府会同市规划资源局组织编制，报市政府审批。专项规划凡涉及调整乡镇级国土空间总体规划数据库的，报自然资源部备案。跨省级行政区域、流域的专项规划，按照国家相关规定执行。

三、构建国土空间规划分阶段实施的行动规划机制

(一) 滚动编制国土空间近期规划。衔接国民经济和社会发

展五年规划，每五年滚动编制上海市国土空间近期规划并报市政府审批，分阶段落实《上海市城市总体规划（2017—2035年）》确定的目标、指标和各项任务，做好土地保障和项目储备，引导城市近期建设有序推进。

（二）做实自然资源保护利用年度实施计划。依据国土空间近期规划和市委、市政府年度重点工作，组织制定自然资源保护利用年度实施计划。市规划资源局负责制定土地利用年度实施计划和地面沉降年度防治计划。市农业农村委、市绿化市容局、市水务局等部门分别制定高标准农田、林地绿地、湿地、河湖、海洋等自然资源保护利用年度实施计划。建立年度实施计划的通报、评估、调整机制，强化项目库管理。

四、建立全域全要素国土空间管控体系

（一）逐级落实“四条控制线”管控体系，强化底线约束。通过国土空间规划体系，逐级深化落实《上海市城市总体规划（2017—2035年）》划定的生态保护红线、永久基本农田保护红线、城市开发边界和文化保护控制线及管控要求，在单元规划层次中实现精确落地，并录入上海国土空间基础信息平台，作为空间管控的底线要素。生态保护红线内严格控制一切与保护和修复生态、提升生态系统质量无关的活动，禁止农业开发占用生态保护红线内的生态空间，已有农业用地要逐步恢复生态用途，现状建设用地要逐步退出。永久基本农田保护红线内实施最严格保

护，严格限制建设项目随意占用。城市开发边界内促进建设用地紧凑集约布局，新增城市开发项目和工业项目在城市开发边界内建设，且新增工业项目依据详细规划向产业基地、产业社区内集聚；城市开发边界外推进建设用地减量和布局优化。文化保护控制线内对历史文化遗产、自然（文化）景观和重大文化体育设施集聚区实施最严格保护。深化完善点、线、面结合的城市历史文化风貌保护体系，健全分级分类保护管理机制，促进历史文化遗产保护传承。

（二）明确指标体系管控要求，推进高质量发展。按照“目标—指标—策略（机制）”的基本框架，在《上海市城市总体规划（2017—2035年）》确定的核心指标和监测指标基础上，建立与各层次国土空间规划相对应的指标体系，自上而下逐级传导，确保指标可监测、可评估。市有关部门要加强行业指导，及时跟踪、督促、反馈指标落实情况，推动规划有效实施。各区政府在组织编制国土空间规划时，在严守约束性指标的前提下，可以因地制宜，增加预期性指标，突出发展特色。

（三）深化城市设计管控要求，提升城市品质。建立贯穿规划编制、实施全过程的城市设计管控体系，在各层次国土空间规划中，明确相应的城市设计管控要素和具体管控要求，塑造全球城市风貌特色。市规划资源局和各区政府要加强城市主中心、副中心、地区中心以及重要道路、重要河道等重点区域的城市设

计，明确空间尺度管控策略及空间标识、城市天际线、重要界面景观、城市色彩的城市设计策略，注重村庄风貌设计。积极推行土地“带方案”出让制度，严格按照城市设计管控要求开展建设项目管理，提升建筑品质和空间品质。

五、完善国土空间用途管制制度

（一）分区分类制定用途管制规则。对在城市开发边界内和城市开发边界外的建设行为，统一实行“详细规划+规划土地许可+地类变更”的管制方式。为提高管理弹性，对在城市开发边界外的建设行为在综合考虑项目类型、用地规模、建筑高度、环保要求等要素，制定空间准入清单基础上，还可以实行“约束指标+分区准入+地类管理”的管制方式。将国有建设用地、集体建设用地、农用地纳入全生命周期管理，建立全生命周期监管信息系统，推动自然资源有效保护和高质量利用。市规划资源局要会同市有关部门制定用途管制规则，指导督促各区及乡镇政府共同落实用途管制要求。

（二）健全城市开发边界外用途管制。对城市开发边界外的建设用地，按照已批准的详细规划，办理建设项目规划土地许可。对现状低效建设用地减量化或者未利用地转为农用地的，按照已批准的详细规划，办理整理复垦立项手续，经验收合格后办理新增耕地、林地等确认手续。对国土空间规划中已划定蓝线的河道和水面，试点办理农用地转为未利用地手续，及时做好地类

变更。按照空间准入清单，对设施农用地以及小型基础设施、公共服务设施、农村道路、河道等保障农业生产和农民生活的用地，无需办理农用地转为建设用地审批手续，由乡镇政府向各区规划资源局和相关行业主管部门同步备案后，仍按照农用地管理。在2035年永久基本农田保护任务外有序实施林地建设、湿地生态修复，按照相关规定实地调查，及时变更地类。

（三）优化国土空间用途管制审批制度。整合精简审批事项和审批流程，依托“多规合一”规划协同平台，推进国土空间用途管制审批制度改革，逐步实现“多审合一”“多证合一”。合并办理用地预审和选址意见。合并办理建设用地批准书和建设用地规划许可证，划拨用地项目一并办理国有土地划拨决定书。优化建设工程规划许可证办理，针对产业项目探索合并办理用地规划许可和工程规划许可。简化乡村建设规划许可证办理。

（四）实施各类用地全生命周期管理。优化国有建设用地全生命周期管理，以土地使用合同和划拨决定书为载体，确定全要素管理要求，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准入、绩效评估和土地退出监管；划拨用地要加强公益用途管制，明确行业主管部门监管职责。完善集体建设用地全生命周期管理，以集体建设用地出让合同和集体建设用地使用批文为载体，明确集体

土地开发利用监管的责任主体、内容标准、程序方式和处置措施。探索农用地全生命周期管理，以自然资源资产核算为载体，以提升耕地、湿地、园地、林地、水域等自然资源的综合承载能力和生态功能为目标，细化监管要素、监管标准，探索有效的监管方式。

六、建立国土空间规划实施监管和考核机制

(一) 严格规划实施监管。创新监管理念和手段，依托上海国土空间基础信息平台，利用上海城市运行管理和应急处置系统等平台和卫星遥感技术等信息化手段，加强动态监督预警，构建国土空间规划实施“互联网+监管”体系，及时发现国土空间资源过度开发、资源粗放利用和突破规划控制要求的行为并进行预警。加强执法监管，建立规划实施巡查工作责任制，强化建设项目事前及事中事后监管，健全及时发现并查处违法用地和违法建设行为长效机制。加强内部监督、层级监督、效能监督、专项监督。拓展社会监督渠道，引导和鼓励社会各方参与规划实施监管。

(二) 建立绩效考核机制。加强对国土空间规划实施的考核，考核结果作为对各级党委和政府及其相关部门绩效考核的重要内容。市有关部门和各区要层层分解国土空间规划编制、实施任务，严格落实国土空间用途管制责任。市规划资源局要对各区规划资源局、各派出机构或委托单位规划实施情况开展监督检查，

并纳入年度综合考评。

(三) 强化监督和责任追究制度。国土空间规划实施坚持党政同责。对依法应当编制而未组织编制、未按照法定程序编制和修改、擅自突破上位规划要求编制或者擅自修改各类国土空间规划的，不按照国土空间规划确定的用途、违反法定程序或者越权批准用地和工程的，发现违法占用永久基本农田、违法挖湖造景等违法用地和违法建设行为未依法制止或者立案查处的，依法依规追究责任。

七、强化法规政策支撑和技术保障

(一) 健全法规政策体系。按照法定程序，全面梳理我市相关地方性法规、政府规章和规范性文件，稳步推进“立改废”工作。适时开展《上海市国土空间规划条例》及配套政府规章制定工作，推进《上海市城乡规划条例》《上海市实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》等地方性法规和政府规章的修订或者废止工作。抓好总体设计，强化制度供给，统筹制定相关综合性政策，加强部门协作、政策协同。

(二) 完善技术标准体系。全面梳理我市现行国土空间规划技术标准体系，加快制定或者修订各类国土空间规划编制和实施的技术标准，制定自然资源现状调查和国土空间规划用地分类标准、用地标准以及土地质量、地质环境、地下空间的调查与评价等配套标准类文件。

(三) 完善统一的国土空间基础信息平台。以自然资源调查监测数据为基础，采用国家统一的测绘基准和测绘系统，整合全市各类空间关联数据，完善上海国土空间基础信息平台，作为全市各类国土空间规划管理的统一工作平台。依托市大数据中心，打通政府各部门数据共享和政务协同渠道。探索长三角区域数据共享。市规划资源局负责运行维护，统一提供权威基础的空间信息服务。

八、加强工作保障

(一) 加强组织领导。全市上下要充分认识建立国土空间规划体系的重要意义，科学编制规划，严格执行规划，做到一张蓝图干到底。各级党委和政府要充分认识建立国土空间规划体系的重大意义，主要负责人亲自抓。各级政府要担负起组织编制、实施国土空间规划责任。完善市规划委员会对国土空间规划的议事协调职能和运行机制。强化各级人大、政协对国土空间规划执行的监督作用。

(二) 做好组织保障。各地区、各部门要各司其责、互相配合，共同做好国土空间规划实施的组织保障工作。组织、人事、审计等部门要加强干部培训和培养，将国土空间规划执行情况纳入领导干部自然资源资产离任审计，作为党政领导干部综合评价的重要参考。纪检监察机关要加强监督。宣传部门要加强对国土空间规划宣传工作的统筹指导。财政部门要确保国土空间规

划编制、实施经费。市规划资源局承担国土空间规划编制、实施管理的具体职责，要加强行业指导和管理，加强专业技术人才和专业干部队伍建设，提高统筹协调和服务的主动性。

(此件公开发布)

中共上海市委办公厅

2020年4月18日印发