

上海市规划和自然资源局文件

沪规划资源施〔2024〕549号

关于印发《上海工程土方综合利用空间图则指引（近期）》《上海工程土方综合利用空间规划指引（2024—2035）》《关于加强本市工程土方综合利用的规划资源管理指导意见》的通知

各区规划资源局，临港管委会规划资源处、长兴岛管委会规划土地处、化工区管委会规划土地建设处、虹桥管委会战略规划处：

根据市委、市政府主要领导关于落实中央环保督察整改要求的多次批示、指示精神，为加强本市工程土方综合利用空间的规划资源管理工作，经报市领导审阅同意，并经第43次局长办公会审议通过，现印发《上海工程土方综合利用空间图则指引（近期）》《上海工程土方综合利用空间规划指引（2024—2035）》《关

于加强本市工程土方综合利用的规划资源管理指导意见》，具体事项通知如下：

一、提升超大城市工程土方综合利用理念。充分认识工程土方是城市建设实施过程中必然产生，也是不可缺少、不可再生的宝贵资源要素。要进一步提高政治站位，全面落实“上海 2035”提出的更可持续韧性生态之城目标，充分挖掘工程土方资源价值属性，实现工程土方综合利用与海岸带空间打造、生态网络建设、城镇空间营造、城乡融合发展同步推进。

二、聚焦近期应急工程土方消纳工作重点难点。《上海工程土方综合利用空间图则指引（近期）》定位为近期工程土方综合利用空间指引。经过对全市 104 处土方综合利用潜力空间逐一现场核查，形成了“一地块一图则”，预计可综合利用符合环保要求的土方约 1.2 亿吨。后续相关部门可根据《上海工程土方综合利用空间图则指引（近期）》中的地块开展土方综合利用，并在综合利用的过程中应坚持安全至上，加强土方综合利用全过程安全管理，确保土方质量安全、工程堆放安全及区域环境安全等，保障今明两年各类工程的土方消纳需求。

三、统筹全市中长期工程土方综合利用空间。《上海工程土方综合利用空间规划指引（2024—2035）》定位为实施“上海 2035”总规的专项指引。结合全市空间格局优化和功能提升，聚焦滨海、生态、城镇和海洋战略空间，构建“一带六环、三圈十三射、多

廊多点”的土方综合利用空间总体格局。以《上海工程土方综合利用空间规划指引（2024—2035）》为指导，后续各区编制三年滚动方案、年度综合利用方案，确保全市工程土方综合利用空间滚动落实、持续补充。

四、探索工程土方综合利用规划资源管理新机制。《关于加强本市工程土方综合利用的规划资源管理指导意见》旨在加强本市工程土方综合利用规划资源领域全流程闭环管理，充分尊重超大城市建设发展规律，突出综合治理、源头治理、系统治理、精准治理，加强分区分类分级管理，着力构建全市土方资源利用“一图则一规范一平台一机制”为重点的全周期土方资源综合利用模式和实施机制。

请各单位按照文件要求，认真遵照执行，加快推进相关工作。

上海市规划和自然资源局

2024年12月27日

关于加强本市工程土方综合利用的 规划资源管理指导意见

为贯彻实施《上海市城市总体规划（2017—2035年）》（以下简称“上海2035”总规），加强本市工程土方综合利用规划资源领域全流程闭环管理，提升城市精细化管理水平，推进城市绿色低碳可持续发展，制定本指导意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实党的二十届三中全会精神和十二届市委四次、五次全会要求，根据市委、市政府工作部署，落实新发展理念，构建新发展格局，坚持高质量发展，聚焦上海“五个中心”建设，坚持总规统领、资源统筹，充分尊重超大城市建设发展规律，充分认识工程土方（以下简称“土方”）重要资源价值，强化底线约束、安全韧性和竖向设计、空间营造，突出综合治理、源头治理、系统治理、精准治理，构建分区、分类、分级、全过程的土方综合利用规划资源管理机制，为全市土方资源空间统筹管理治理提供空间基础平台，提升土方资源综合利用质量和水平。

二、主要任务

按照进一步全面深化改革和全面落实中央环保督察整改要

求，坚持问题导向、目标导向、结果导向，坚持系统思维，着力构建全市土方资源利用“一图则一规范一平台一机制”为重点的全周期土方资源综合利用模式和实施机制。

（一）明确规划空间图则指引。即一张全市土方综合利用空间总图，近远结合，平急两用。

1. 统筹利用土方资源。科学规划、系统谋划土方资源综合利用空间格局，充分释放土方在推进项目建设、优化空间环境品质、强化城市安全韧性、改善耕地耕种条件方面的资源价值。

2. 统筹规划空间布局。将土方综合利用空间纳入国土空间规划。全面推进“上海 2035”总规实施，结合各层级国土空间规划编制，强化土方综合利用空间保障。在**总体规划**中，以《上海工程土方综合利用空间规划指引（2024—2035）》（以下简称《规划指引》）为载体，统筹重点地区建设、生态空间营造、基础设施实施、高标准农田建设等各领域各方面重点建设任务，在时间上加强流转衔接，在空间上强化布局均衡，统筹谋划全市土方的产生、中转、综合利用。在新编制的**详细规划**中（含城镇规划、郊野控详、详细层次专项规划），体现土方综合利用内容，统筹考虑功能布局、地形营造、地下空间和安全韧性等，明确基准地坪浮动空间区间作为地块开发控制标高的依据，强化竖向设计，衔接近、中、远规划实施。

3. 形成出土项目和综合利用潜力一张总图。根据《上海工程土方综合利用空间规划指引（2024—2035）》、《上海工程土方综

合利用空间图则指引（近期）》，将出土项目和综合利用潜力纳入一张全市土方资源综合利用空间总图管控，后续滚动更新，作为本市土方综合利用工作的空间底图，以及相关部门开展土方综合利用项目管理的空间依据。后续未纳入“一张图”的出土项目不作为规划综合利用空间保障范畴，未纳入“一张图”管控的地块不得擅自作为规定性土方综合利用空间使用。

（二）制定一套政策规范。根据土方前端、中端、后端管理特点分类施策，按规划实施土方综合利用、林地建设、地形空间营造等联动机制。

4. 前端：加强项目源头减量、自用挖潜、周边配用。规划统筹布局，强化竖向设计。本市开展建设基地基准地坪浮动空间管理，《规划指引》划示的新城及外环生态绿环、沿江沿海凸型海岸生态空间集聚带、近期岸带综合利用潜力空间、重点地区中成片可开发面积超过1km²的区域，基准地坪浮动空间可参考200年一遇防洪设防堤顶高度标准（高程约8米）研究确定；其他地区可基于现状基准地坪，结合实际情况，通过规划方案研究适当提升。**详细规划**应落实《规划指引》要求，结合区域的基础高程，开展竖向设计和土方平衡，明确土方综合利用要求。**在城镇控详中**，充分利用城市地形塑造形成基准地坪浮动空间，与土地储备、项目建设过程中的产生的冗余空间、过渡空间有机联动；**在郊野控详中**，实现土方综合利用和生态造林、地形塑造等的有机联动。

加强建设项目各环节管理，在工程立项、土地供应、制定设

计方案、核发规划许可，以及施工许可、竣工验收阶段，明确土方综合利用处置要求，项目建设回土率原则上不低于15%。**工程立项**应考虑土方综合利用相关资金测算；**土地供应**应将详细规划明确的土方综合利用要求纳入土地出让条件，如详细规划层次未确定，应在供地前结合场地条件，经区域评估或土地出让前规划实施评估等方式，明确土方综合利用要求；**设计方案**应考虑竖向设计相关内容，因综合利用土方导致的地形地势变化，在计算项目容积率时可予以适当支持考虑；**施工阶段**应做好土方综合利用相关施工组织工作；**竣工验收**应结合土方综合利用要求，对项目的竖向建成情况进行闭环管理、从严管控。

5. 中端：强化综合利用、多式联用、就近消用。布局土方暂存中转空间，全市各区应充分利用生态造林空间，以及城镇存量建设用地资源，综合考虑建设开发时序和周边现状条件，在做好安全评估的前提下，设置不少于一处土方暂存中转空间，减少本区土方外运规模；**加强表土剥离和再利用**，按照“应剥尽剥、安全利用”的原则，经检测合格后的表土可用于整理复垦新增耕地、地势低洼耕地整治或耕地提质改造等项目。

6. 后端：强化统筹管理、多元处置、一地多能。集中成片建设地区，按照规划要求，结合建设项目开展基准地坪浮动综合利用；**滨海空间**，结合本市沿江、沿海滩涂等保滩固滩工作，细化明确在本市江海岸带区域土方利用的标准、方式、容量及保障措施。**城镇空间**，结合存量建设用地资源盘活工作，结合详细层面

规划实施，按照“源头检测、过程管控、末端复测”的管理要求，探索在存量建设用地上暂存土方的利用模式。**郊野空间**，根据低效建设用地减量化、林地建设、河道工程等各类工程内容的布局和土方需求，在规划设计阶段制定土方综合利用方案，通过开展林地建设、海绵地形营造等方式释放土方综合利用空间，增加郊野地形的景观层次。

7. 规范土方综合利用管理要求。**工程安全方面**，摸清土方综合利用场所及周边地上和地下环境，结合地质条件，开展安全评估，设计合理堆置面积和高度，必要时采取安全措施，防止发生安全事故。**用途管制方面**，对于通过实施造林、中小河道整治等综合利用土方的，需按规定办理用途管制手续。**土壤质量管理方面**，强化土方分类治理，土方从出土地离场前需做好土壤检测，根据检测结果依规处理，其中符合环保要求的土方方可进入综合利用场所。综合利用场所启用前应按规定配置必要的环保等管理措施。**耕地保护方面**，除主动需求优质表土外，土方不得占用本市永久基本农田和耕地保护空间。占用耕地应急、临时堆放土方的，必须符合土地管理相关规定。**权利人保障方面**，采用存量或闲置土地应急临时利用的，需征得土地权利人同意，并约定退场、管理、安全等相关事项。

（三）建设土方智能匹配平台。建设全市土方资源三维空间智能匹配、交易对接和监控垂类模型应用系统。

8. 形成土方智能利用匹配系统。根据项目出土外运需求，综

合考虑卸点库容、运距、土质、经济成本等因素，结合建设项目全流程环节的土方消长与转运的供需变化，探索研究“土方票”等匹配手段，完善出土点、存放点、综合利用点匹配机制，设计多种综合利用空间方案，赋能土方综合利用空间智能匹配。

9. 推进土方综合利用量子城市应用场景建设。依托量子城市云宇星空大模型，统一时空底座，加强各部门数据信息共享，建设土方综合利用数字城市应用场景。

（四）建立市区协同工作机制。形成市区两级土方综合利用空间管理的工作合力。

10. 市级层面：建立市级土方综合利用空间管理机构。结合土地储备新机制构建“标地营造”制度，充分用好土方资源，做好储备土地出让前基本地坪和地形塑造工作，建设适应土地市场需求的“标地”。在市土地储备中心下设专门土方综合利用空间管理机构，承接市级土方综合利用规划资源管理工作。遴选市属国企推进实施“标地”建设，实现储备土地保值增值。

11. 区级层面：建立区级土方综合利用空间专项协调联系机制。区政府（管委会）作为区级土方综合利用的责任主体，区规划资源、绿化市容等部门共同组建区级土方综合利用工作专班，加强区内出土项目和规划综合利用空间的统筹，研究协调区内土方综合利用工作涉及的重大事项。在区土地储备中心下设专门土方综合利用空间管理职能机构，承接区级土方综合利用空间规划资源管理工作。

三、保障措施

(五) 加强机制保障。市规划资源局编制《上海工程土方综合利用空间规划指引(2024—2035)》、《上海工程土方综合利用空间图则指引(近期)》。年初根据市、区重大建设项目计划,市绿化市容局会同市重大办、市规划资源局细化土方综合利用总量和综合利用时序,确定市级土方综合利用三年滚动方案和当年度土方综合利用方案;区绿化市容部门会同区重大办、区规划资源部门细化土方综合利用总量和综合利用时序,确定区级土方综合利用三年滚动方案和当年度土方综合利用方案。相关部门加强监督执法和宣传引导,对梳理排查的土方违规占耕问题,坚决查处整治;积极宣传土方资源价值属性,推广土方综合利用正面案例。各区政府(管委会)加强区内综合利用空间的安全管理,强化码头、道路等基础设施保障。

(六) 本指导意见自印发之日起施行。本指导意见实施过程中涉及的具体实施内容等,由市规划资源局负责解释。

公开属性：主动公开

抄送：市绿化市容局，市住房城乡建设管理委，市重大办，市发展改革委，市财政局，市水务局，市生态环境局，市农业农村委，市交通委，各区人民政府，临港管委会，长兴岛管委会，化工区管委会，虹桥管委会。

上海市规划和自然资源局办公室

2024年12月27日印发
