

# 上海市人民政府文件

沪府规〔2023〕12号

## 上海市人民政府印发修订后的《关于本市全面推进 土地资源高质量利用的若干意见》的通知

各区人民政府,市政府各委、办、局:

现将《关于本市全面推进土地资源高质量利用的若干意见》印发给你们,请认真按照执行。

2023年10月24日

(此件公开发布)

# 关于本市全面推进土地资源 高质量利用的若干意见

为进一步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,现就本市全面推进土地资源高质量利用提出如下意见:

## 一、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。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。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。

(二)加强控制线管控。划定生态保护红线、耕地和永久基本农田保护红线、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,应在办理审批手续时同步落实“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;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。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。加强公共服务设施供给,合理确定城镇居住用地规模,统筹总量、结构、布局,增加城镇居住用地特别是各类保障房用地规模,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,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。

(四)强化最严格的耕地保护制度。健全耕地保护党政同责制度,完善耕地保护和粮食安全责任目标考核,加强全域、全要素、全过程国土空间用途管制,构建保护有力、建设有效、管理有序的耕地保护格局,探索超大城市耕地保护全覆盖、网格化、智能化的分级管控新机制。根据“十四五”规划目标,锁定不低于150万亩永久基本农田和202万亩耕地保护空间,实施严格管控,落实“占补平衡”;对202万亩耕地保护空间以外的一般耕地,按照规划计划落实用途管制手续后,有序退出耕地管理,用于生态建设、农业结构调整和农业设施建设等。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,编制耕地(永久基本农田)优化方案,并依法办理相关手续。推动永久基本农田调优提质,及时将已建成的高标准农田划入永久基本农田。

## 二、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、五个新城绿环建设、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。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,研究进一步支持减量化推进政策措施,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。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,畅通市与区、区与区之间用地指标调剂。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)稳步推进土地储备。统筹考虑规划实施时序和土地储备资金情况,合理安排土地储备规模,优化土地储备结构,控制土地储备成本,优先储备存量低效建设用地,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,有序组织供应。探索建立土地整备机制,根据区域发展和城市更新需要,统筹实施土地储备与土地整理。

(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政府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。对用地批文撤销和失效的土地,明确相应用地指标和税费盘活使用政策,鼓励平移使用用地指标。

(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和高压走廊、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,支持在浦东新区先行先试。

### **三、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。坚持规划引领,在空间布局上进行整体统筹、系统谋划,强调保障民生,分类施策,加快推进“两旧一村”改造。全面开放、多方引入社会资本,通过创新资源配置方式和政策供给,采用评估、作价、出资、入股、注记等方式,贯通资源、资信、资产、资金,提高各方参与城市更新积极性。允许不适宜单独开发的储备土地,结合其周边的城市更新项目以协议出让方式,供给实施主体一并实施。建立健全责任规划师、责任建筑师、责任评估师联创机制,提升城市更新项目品质并确保可落地实施。

(二)全面推进“15分钟社区生活圈”建设。依托“15分钟社区生活圈”基本单元,加快推进一站式服务中心和灵活散点布局、小体量、多功能服务设施或场所的规划建设,不断完善各类设施空间

布局,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)有序实施低效用地再开发。建立“规划—计划—实施”低效用地再开发的工作体系,从规划土地、政策激励、利益平衡等方面,探索创新低效用地再开发政策体系。建立土地利用综合绩效评估制度,准确识别低效用地,形成低效用地提质、转型、减量、更新、收储等多路径联动统筹的处置模式。对低效产业用地,在技术改造、能源价格、生态环境、财税信贷、用地保障、信用管理等方面,实施差别化政策。创新低效用地再开发多个门类自然资源资产组合包等资源配置方式。探索零星低效用地通过整合、置换等方式实现成片改造。加强国企对低效用地减量、更新、收储、保留的实施路径的统筹联动,推动国企制定低效用地处置计划并率先实施。

(四)严格闲置土地处置。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。加强各类建设项目土地的供前研判和供后监管,切实预防土地闲置。根据土地闲置原因实施分类处置,全面梳理存在各类历史遗留问题的土地,纳入土地资源统筹,按照国土空间规划和区域功能定位盘活利用。

#### **四、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。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，优先用于增加供给公共绿地、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，在单元规划中明确特殊开发强度控制要求。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，站点 600 米范围内适用“特定强度区”政策。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。强化规划管控和产业发展导向，持续稳定产业发展空间总规模。明确高质量产业用地的绩效标准，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，根据需求核定产业用地开发强度，积极支持用地企业合理的工业上楼需求。加强产业用地全生命周期管理，严格合同履行管理，规范产业用地以及物业的转让和出租行为。对存量产业用地实施市、区、街镇(园区)等多层级、多部门协同治理，着力提升存量产业用地管理的综合施策水平。

(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、平急两用。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。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和不动产登记制度。

## **五、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。优化完善多元化的住房结构,合理配置住房套型结构,满足居民刚性和改善性住房需求。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,由各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。通过郊野单元规划落实区、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,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,细化集体建设用地作价入股路径,完善集体建设用地多元配置政策。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保障性租赁住房。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,编制现代设施农业专项规划,加强设施农用地保障。

(四)健全节约集约用地技术体系。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。

## **六、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。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,纳入规划土地意见书或土地出让条件,一并提供给项目单位。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。优化本市控详规划管理流程,提升审批效能。全面加强市、区一体,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,控详规划批准后,对照实施需求,对符合规划导向、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。各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,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)加强土地基础数据高质量支撑。以第三次全国国土调查成果为基础,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。建立本市国土资源利用状况分析评价工作机制,为土地管理工作提供高质量决策支撑。通过数字化手段,创新建立本市土地管理、监测、执法协同工作机制,进一步完善

“管理—监测—执法”闭环规则,服务本市土地管理工作全面提质增效。

(五)实施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,实现国土空间规划编制、国土空间用途管制、耕地保护、土地资源利用的智慧化管理。推动应用场景建设,依托市大数据中心公共数据资源平台,建立多部门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,压实各级政府主体责任,进一步加大违法违规用地整治力度。坚决遏制新增违法用地,严格落实违法违规用地快查快处。坚决遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”。稳妥处置存量违法用地,有序推进违法用地综合整治三年行动等工作。同时,持续做好“大棚房”、违建别墅、农村乱占耕地建房、耕地占补平衡等专项行动。

(七)严格对区政府履行土地管理职责的监督检查。定期分析、研判土地资源保护利用形势,加强土地管理常态化监督检查,探索市级土地督察制度,检查各区政府在落实耕地保护的主体责任和实施国土空间用途管制、推进土地高质量利用等方面的情况,对政府主体责任落实不到位、政策执行不全面、审批严重违规、全生命周期监管不力等情形,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、审计等部门的贯通机制进行移

送追责。

本意见自 2023 年 11 月 1 日起施行,有效期至 2028 年 10 月 31 日。

---

抄送：市委各部门,市人大常委会办公厅,市政协办公厅,市纪委监委,市高院,市检察院。

---

上海市人民政府办公厅

2023 年 10 月 25 日印发

---