

上海市规划和自然资源局文件

沪规划资源建〔2020〕17号

关于印发《上海市工程建设项目规划资源 审批制度改革工作方案》的通知

局机关各处室、各区规划资源局、各派出机构、局属各单位：

现将《上海市工程建设项目规划资源审批制度改革工作方案》印发给你们，请认真遵照执行。


上海市规划和自然资源局
2020年1月17日

上海市工程建设项目规划资源 审批制度改革工作方案

为贯彻落实党中央、国务院关于推进政府职能转变、深化“放管服”改革、优化营商环境的工作部署，根据《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》（中发〔2019〕18号）、《国务院办公厅关于全面开展工程建设项目审批制度改革的实施意见》（国办发〔2019〕11号）、《自然资源部关于以“多规合一”为基础推进规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》（自然资规〔2019〕2号），以及《上海市工程建设项目审批制度改革试点实施方案》（沪府规〔2018〕14号）等文件精神，结合本市工程建设项目规划资源管理实际情况，制定本工作方案。

一、总体要求

对标国际最高标准、最好水平、最严要求，全面深化“放管服”改革。以“上海 2035”总体规划为战略引领和刚性管控，以“一类事项由一个部门统筹、一件事情由一个部门负责”为原则，以规划资源服务“一门进、一门出、一门清”为目标，构建科学、便捷、高效的建设项目审批和管理系统，不断优化改善营商环境。

二、适用范围

（一）类型全覆盖

工程建设项目按类型分为房屋建筑工程、交通市政工程、乡村建设工程，以及其他依法应核发建设工程规划许可证的项目；不包括军事、保密等特殊工程。

（二）流程全覆盖

工程建设项目审批流程分为立项空间准入条件、用途管制规划许可、施工许可和竣工验收四个阶段。规划资源部门牵头立项空间准入条件、用途管制规划许可阶段，参与施工许可、竣工验收阶段，并负责不动产登记等工作。

规划资源全流程审批事项，主要包括立项空间准入条件阶段核发建设项目规划土地意见书，用途管制规划许可阶段审核建设工程设计方案、核发建设用地规划许可证、建设工程规划许可证，施工许可阶段办理开工放样复验或备案，竣工验收阶段开展竣工规划资源验收等。

在立项空间准入条件阶段，完成工程建设项目立项审批、核准或备案，取得发改部门项目代码，并将项目代码作为项目建设周期唯一身份标识。

（三）事项全覆盖

改革事项涵盖规划资源行政审批事项和技术服务事项。行政审批事项包括新办、变更、延期、注销、撤销等各种类型；技术服务事项包括提供基础要素底版、土地权属调查、建设项目地质

灾害危险性评估、设计方案提前咨询服务、档案归集、竣工验收提前咨询服务等。

三、推进“多规合一”，促进项目策划生成

（四）完善“一张蓝图”，构建“多规合一”业务协同平台

将规划、土地、地质矿产、项目等各项数据纳入“一张蓝图”空间数据库，作为规划资源管理工作“底图”，实现“一张蓝图”统筹空间资源配置、优化土地供应、完善建设时序、引领城市发展。在此基础上构建“多规合一”业务协同平台，并通过与“一网通办”平台对接，向市、区两级行政管理部门开放共享“一张蓝图”，实现信息共享、便捷高效、协同推进。

（五）做实项目实施库，统筹项目实施

对接项目储备库，由市规划资源局和各区府建立全市统一的项目实施库，并纳入“多规合一”业务协同平台进行管理。坚持“欢迎入库，主动服务”原则，将政府投资项目统一纳入实施库管理，鼓励企业投资项目转入实施库开展服务。强化建设项目前期研究和策划生成，提前开展核对规划条件、汇集设计要求、深化方案研究、落实土地供应等各项工作，促进方案成熟稳定，提升项目生成的质量和效率。

（六）推进行政协助，加强业务协同

规划资源部门以“行政协助”方式全面推进工程建设项目空间准入条件征询和设计方案意见征询，以“一口受理、一文审批”方式向相关管理部门和单位统一提出行政协助请求。做到征询材

料不漏收、相关部门不漏询、回复意见不漏传；并要求被征询部门和单位限时回复、限期办结，提高行政协助效能。

行政协助征询聚焦“一次征询，做全空间准入条件；一家牵头，做深项目设计方案”。应一次性明确建设项目的规划条件、用地条件、建设条件和审批方式，提高建设项目审批公开透明度。

规划资源部门应及时协调征询回复意见间的矛盾。同一类事项征询只开展一次，项目实施库阶段和提前服务的行政协助结果可作为项目审批正式意见。

四、推进“多审合一、多证合一”，再造审批流程

（七）合并审批事项

1. 合并规划选址和用地预审

规范空间准入条件审查形式，将划拨土地核发选址意见书、自有土地核定规划条件、出让土地核提规划条件统一为建设项目规划土地意见书审批。

对于划拨土地项目，需要进行用地预审的，将建设项目选址意见书、建设项目用地预审合并为建设项目规划土地意见书审批，核发《建设项目用地预审与选址意见书》。

使用新增建设用地的项目，用地预审权限在自然资源部的，由市、区规划资源部门受理规划土地意见书申请，经市规划资源局报自然资源部通过用地预审后，由受理申请的规划资源部门核发批准文件和《建设项目用地预审与选址意见书》；用地预审权限在上海市的，规划土地意见书审批的市、区职责分工按照原《建

设项目选址意见书》审批的市、区职责分工确定。

使用已经依法批准的建设用地进行建设的项目，不再办理用地预审；需要办理规划选址的，由市、区规划资源部门对规划选址情况进行审查，核发批准文件和《建设项目用地预审与选址意见书》。

《建设项目用地预审与选址意见书》有效期为三年，自批准之日起计算。项目实施过程中，如需对土地用途、建设项目选址、用地范围等进行重大调整的，应当变更或重新申办建设项目规划土地意见书。

土地储备项目和划拨土地项目，办理规划土地意见书之前应明确建设用地边界范围、完成土地权属调查，在规划土地意见书审批中对建设用地范围予以确定；其中市政交通项目可结合设计方案审核对建设用地范围予以深化确定。

2. 合并建设用地规划许可和用地批准

将建设用地规划许可证、建设用地批准书合并，统一核发新的建设用地规划许可证，可作为依法使用建设用地和办理不动产登记的依据。

以划拨方式取得国有土地使用权的，建设单位向市、区规划资源部门提出建设用地规划许可申请，经有建设用地批准权的人民政府批准后，由市、区规划资源部门核发合并后的《建设用地规划许可证》。办理建设用地规划许可证时，应具备《国有建设用地划拨决定书》的核发条件，并将划拨决定书内容纳入建设用

地规划许可证批准文件；除特殊情况外不再单独核发《国有建设用地划拨决定书》。

以出让方式取得国有土地使用权的，建设单位在签订国有建设用地使用权出让合同、完成项目备案后向规划资源部门申领合并后的《建设用地规划许可证》，并按出让合同约定缴纳土地出让金。

新的《建设用地规划许可证》审批市、区职责分工，按照原《建设用地规划许可证》审批的市、区职责分工执行。

已经核发原《建设用地规划许可证》的项目，继续办理划拨决定书、建设用地批准书等建设用地审批手续。

建设用地规划许可与用地批准合并后，对于土地储备项目和划拨土地项目，完成项目立项审批或核准、且取得规划土地意见书或设计方案批复（市政项目）后，可以启动权属调查、土地征收、农转用、土地储备批准、供地方案批准以及房屋征收等相关工作。

3. 合并建设用地规划许可和建设工程规划许可

建设项目已取得建设用地批准文件或不动产权证书等使用土地证明文件的，建设单位可根据经审定的建设工程设计方案提交施工图设计文件的规划部分，申请办理《建设工程规划许可证》。

实行带方案出让的建设项目、设计方案已经审核或免于审核的建设项目，可合并办理建设用地规划许可和建设工程规划许

可，探索将《建设用地规划许可证》、《建设工程规划许可证》合并为《建设项目用途管制规划许可证》。

4. 合并竣工规划核实、土地核验和档案验收

将竣工规划核实、土地核验、城建档案验收合并为竣工规划资源验收，同步开展地名核查、地质资料汇交核查。

竣工规划资源验收的市、区职责分工，根据“谁审批，谁验收”的原则，按照建设工程规划许可审批的市、区职责分工确定，由核发建设工程规划许可证的部门负责竣工规划资源验收。

（八）精减审批条件

各审批阶段按照“一张表单、一套材料”要求实行一表申请，制定统一的办事指南和申报表格。简化收件材料、推动数据共享；政府部门审批结果无需建设单位提供，先前审批环节已提交、后续审批环节无变化的材料不得要求重复提供。

（九）调整审批时序

先期完成土地储备并采用划拨方式供地的公共服务项目的基础建设和应急工程，可将规划土地意见书、用地协议作为使用土地证明文件，采取告知承诺的方式申请办理建设工程规划许可证。

对于有特殊工期要求的科创中心建设、社会民生、生态文明建设项目和城市基础设施项目，在具备核发国有建设用地划拨决定书的条件下，可采取告知承诺的方式核发建设工程规划许可证。

对于采用划拨供地方式、需要通过审核设计方案确定用地范

围的项目，可将建设工程设计方案审核纳入立项空间准入条件阶段。对于政府投资的房屋建筑工程和按规定需进行设计方案公示的建设项目可提前开展建设工程设计方案审核。

（十）压缩审批时间

以合并事项、精简条件、调整时序为基础进一步缩减审批层级。一般审批事项实行“审理、审核、审定”三级管理，市、区规划资源部门可根据各自实际情况进一步压缩、简化。

单独办理事项的审批时限普遍压缩至5个工作日。建设工程设计方案和建设工程规划许可证的审批时间，分别由原先的30和20个工作日压缩至20和5个工作日。合并办理用地预审与选址意见的，审批时间压缩至10个工作日。合并办理用地规划许可的，审批时间压缩至10个工作日。整合后的竣工规划资源验收审批时间压缩至12个工作日，小型产业项目压缩至5个工作日。

五、推进“多测合一、多验合一”，实施“验登联动”

（十一）统一测绘数据标准，共享测绘成果

统一规范“多测合一”的技术规程和成果标准；在工程建设项目规划、土地、房产、绿化市容、民防、交通、消防等行政审批的测绘服务领域全面推行“多测合一”，实现“一次委托、统一测绘、成果共享”。

加强“多测合一”测绘单位资质管理，强化测绘成果质量监管。测绘成果数据格式检查合格后，录入国土空间基础信息平台，

并通过“一网通办”平台推送至市大数据中心，在建设、绿化、交通、民防、房屋等管理部门实现测绘数据、验收数据的统一和共享。

（十二）简化开工放样复验

产业基地、产业社区内的产业类项目，以及按规定可以免于设计方案公示的项目（依法不予公开的除外），开工放样复验采用备案制。建设单位采用电子报件的，在外网提交备案材料后，直接下载、打印备案证明。

规划资源部门收到建设单位提交的备案材料后，应当对建设项目实施情况进行核查；对于不符合规划资源管理要求的，应督促建设单位整改。

（十三）整合规划资源验收，完善审批文件

建设单位在申报开工复验、竣工规划资源验收时，实现已录入数据库的测绘成果检测数据与规划许可数据的系统比对；逐步实现工程规划许可附图、竣工图、竣工测绘报告图形数据比对。

竣工规划资源验收通过后，核发批准文件、竣工规划资源验收合格证及附表、附图。

在批准文件中，对规划验收、土地核验、档案验收三个验收事项审核结果和地名查验、地质资料汇交核查两个事项检查情况进行说明。原竣工规划验收、土地核验、档案验收，已完成其中一项或两项验收的，规划资源部门只需审核未完成的分项验收；之前已完成验收的情况，在批准文件中说明。

建设单位应按要求提交建设项目竣工图的规划部分；经审核竣工图符合项目实际建设情况、与竣工测绘报告实测成果一致且符合规划验收要求的，在竣工图上加盖规划资源部门的规划核实章，作为竣工规划资源验收合格证的附图。

（十四）加强档案归集，简化档案验收

将竣工验收阶段一次性提交城建档案资料、开展档案验收的方式，调整为项目建设过程中全程归集、一键归档，验收阶段限时承诺、容缺受理，验收结束后按期移交的管理方式。

涉及规划资源审批事项的，由规划资源部门完成档案预立卷，审批结束后通过信息系统完成自动归集。

涉及其他政府部门审批事项的，各部门按电子档案管理要求制作加盖电子签章的批文、证照、附表、附图文件的电子证照，并通过大数据中心“一网通办”实现在线归集。

涉及项目建设过程中设计、施工、监理等市场主体单位资料的，由建设单位落实在线归集。

已完成在线归集的资料，建设单位可在线查看，无需另行上传。建设单位未按要求完成档案报送，应在申请竣工验收时出具《竣工档案限时办理归档承诺书》，承诺在竣工验收后三个月内完成档案编制、移交工作。建设单位应在承诺的时限内完成建设项目档案移交。未落实承诺的，由规划资源执法部门进行查处。

（十五）实施“验登合一”

建设单位凭竣工规划资源验收合格文件及“多测合一”成果，

按有关要求申请办理不动产登记。对于自持社会投资类产业项目，可用建设单位承诺书代替竣工验收备案证明作为收件资料，同步核发竣工规划资源验收合格文件和不动产权证书，实现竣工规划资源验收和不动产登记合一。

六、转变管理方式，改进管理服务

（十六）结合机构改革，重构管理制度

对照自然资源部职能，有序开展机构重构，重点关注“权责统一、事项划齐”。将按阶段管理变为按项目类型管理，变多部门审批为一个部门统筹，将工程建设项目按类型划分为房屋建筑工程、交通市政工程、乡村建设工程等，一个门类由一个部门负责从核定条件、核发许可到核查验收，实现建设项目规划资源审批事项全过程管理。

（十七）加强公众参与，提升项目品质

加强公众参与，落实街道规划参与权，优化建设项目方案公示和专家评审，邀请专业突出、领域多面和管理经验丰富的专家对方案提出建议，辅助审批决策。优化市、区会审方案，简化会审办理流程，对于重点地区、重大项目，会审部门在核定条件环节以行政协助方式提前参与。涉及风貌区保护管理特别论证的项目，按风貌保护特别论证有关规定办理。

加强信息化建设，开发城市三维信息平台推进城市精细化管理；鼓励专家评审、市区会审使用三维平台研究方案、分析研究空间关系，提升城市品质。

（十八）强化事中事后监管，强化行政监督

完善工程建设项目在建过程中调整变更的管理规则，对申请调整或变更内容实行负面清单管理。列入负面清单禁止类事项的不予调整、变更，列入限制类事项的严格按照有关规定进行审查，其余事项原则上无需申请调整或变更。

规划资源执法机构应加大对规划实施的行政检查力度，健全事中事后监督管理规则，加强对承诺事项的后续监管核实。对实行告知承诺审批事项的项目，应当在做出准予审批决定后2个月内检查申请人的承诺内容是否属实。违反告知承诺的，应按照相关法律法规依法处置，并记入申请人诚信档案。

加强诚信检查，按规定将申请人、技术服务单位的失信信息同步纳入本市公共信用信息平台，并向社会公开告知承诺事项的检查结果。

根据本市规划资源部门业务监督管理工作机制、制度及规范，组织、实施对局相关业务处室、局属事业单位、各区局及派出机构等规划资源部门行政许可、行政执法等业务管理的合规监管。

建立本市规划资源系统行政效能监督体系，推进局业务管理信用工作，健全信用管理部门协作。统筹对各区及派出机构规划资源部门的业务工作综合考评。

（十九）改进行政服务，注重服务成效

1. 提供基础要素底版

规划资源部门依申请提供包括地形、地籍、规划、周边在建动态、基础设施、地矿管控等数据在内的基础要素底版，便于建设单位开展项目前期研究。

2. 提高土地权属调查服务效率

土地调查机构依申请办理土地权属调查；调查的用地边界范围由规划土地意见书或设计方案的审批部门进行确认后，通过信息系统推送至成果管理部门和土地权属调查部门。

3. 限时完成提前服务

涉及设计方案提前咨询服务的，规划资源部门牵头组织协调相关协助部门及时提供指导意见，在 20 个工作日内完成。

涉及竣工规划资源验收提前咨询服务的，规划资源部门应在 12 个工作日内完成，咨询服务时完成现场查看且具备法定竣工验收条件的，竣工验收时原则上不再进行现场验收。

涉及档案验收的，建设单位可在线申请分阶段提前查看服务；规划资源竣工验收申请受理后，城建档案馆等接收部门出具《上海市工程建设项目竣工档案审查意见单》，系统自动推送至竣工规划资源验收审理环节。

提前咨询服务应限时完成，不得收取费用。

七、加强信息化建设，完善法规保障

（二十）统一数据底板，实现数据共享

制定基于上海城市空间基础信息平台的工程建设项目规划资源管理数据标准，衔接市大数据中心信息共享的数据标准。通

过发改部门“项目代码”关联项目全生命周期内的所有办理事项，包括各相关部门行政审批事项和技术评估评审事项，实现同一项目不同部门之间的数据共享。

（二十一）树立“一网通办”品牌，实现审批系统整合

强化政务服务“一网通办”，本市工程建设项目规划资源全流程全事项在上海市“一网通办”平台统一受理、统一发证。推广行政审批电子证照，依托上海市“一网通办”平台实现各级政府部门审批结果和管理数据的公开共享。

（二十二）加强法规建设，依法推进审批制度改革

全面梳理审改所涉及的法律法规，形成“立、改、废”清单，按照程序报有权机关授权。同步梳理和修订规范性文件，更新办事指南。

涉及市政、风貌、乡村项目的，可根据项目特点和实际情况，另行制定实施细则。

（二十三）加强队伍建设，加强风险防控

加强规划资源系统队伍建设，全面提升业务水平、办事效率、服务质量；建立健全业务培训体系，推动学习常态化、系统化、规范化。

在符合法律、安全、公众利益底线基础上，鼓励各部门、局属单位、区规划资源局、派出机构等积极探索审批制度改革创新措施。

梳理、防范改革风险点，加强跟踪管控，及时化解重大风险。

运用信息化手段，加强制度顶层设计，落实审批廉政风险防控。

（二十四）加强宣传培训，加强社会监督

分类细化编制业务培训资料，开展全市规划资源系统业务培训。组织各类建设单位，针对性开展业务宣讲，指导审批改革试点的工作落实。

加强宣传引导，增进建设单位、社会公众对审改工作的了解和支持，及时向人大、政协报告工作推进情况，积极争取人大、政协对工程建设项目规划资源审批制度改革工作的帮助和支持。

抄送：市住房城乡建设管理委，市房管局，市交通委，市交警总队，
市绿化市容局，市水务局，市卫生健康委，市民防办，市审改办，各区政府。

上海市规划和自然资源局办公室

2020年1月17日印发
