

上海市规划和自然资源局文件

沪规划资源建〔2020〕492号

关于印发《关于进一步深化规划资源审批制度改革 加快推进重大项目建设的操作办法》的通知

局机关各处室、局属各单位、各区规划资源局、各派出机构：

《关于进一步深化规划资源审批制度改革 加快推进重大项目建设的操作办法》已经第23次局长办公会审议通过，现予印发，请认真落实、严格执行。文件实施情况将纳入规划资源部门业务监督。

文件执行过程中，请各部门及时反馈实施情况。市局将加强对改革措施实施效果的评估，及时调整优化。

上海市规划和自然资源局
2020年10月28日



— 1 —

关于进一步深化规划资源审批制度改革 加快推进重大项目建设的操作办法

为贯彻落实《关于进一步深化行政审批制度改革 加快推进重大项目建设的若干措施》（沪府规〔2020〕16号），推动各项改革措施尽快落地见效，根据《关于做好〈关于进一步深化行政审批制度改革加快推进重大项目建设的若干措施〉贯彻实施工作的通知》（沪审改办发〔2020〕16号）的相关要求，结合本市规划资源工作实际，制定本操作办法。

一、优化战略预留区调整、启用

1. 重大项目启用战略预留区。对于市委、市政府明确的重大功能性项目、战略性产业项目和其他需使用战略预留区的项目，采用绿色通道机制，由项目所在区政府或管委会提出战略预留区启用申请。市规划资源局收到申请后 10 个工作日内完成战略预留区启用手续。

2. 整体启用战略预留区。按照研究论证、规划申请、意见征询、审核认定的基本要求，各区政府或相关管委会加快研究战略预留区的功能定位和规划安排，符合总体功能导向和规划布局要求的，可向市规划资源局提出申请。市规划资源局征询市发展改

革委、市经济信息化委、市生态环境局、市科委等市相关部门意见，并经市规划委员会专家审议通过后，完成战略预留区整体启动手续，并向市政府报备。

3. 战略预留区边界布局优化。结合镇总体规划、主城片区及新城单元规划编制工作，按照总规模不减少、总体布局不作重大调整的要求，统筹考虑优质项目选址要求，经规划论证，可对战略预留区进行边界局部微调。对于需调整控制性详细规划的项目，同步开展控制性详细规划调整工作。

二、健全开发边界外项目准入

4. 明确开发边界外现状工业项目的办理路径。镇总体规划、主城片区及新城单元规划中已保留的现状工业用地改扩建项目，允许按照规划实施，加快编制控制性详细规划指导项目建设。镇总体规划、主城片区及新城单元规划中未保留的现状工业用地确需改扩建的项目，经优质项目认定后，在确保不突破镇级规划建设用地总规模的前提下，由各区统筹空间布局，编制专项规划（详细规划层次）并经批复后，可按照规划进行改扩建。

三、优先保障重大项目指标

5. 用好用足增量用地指标，切实推进建设用地减量化，保障市、区用地需求。按照完善用地计划管理方法、坚持土地要素跟着项目走的指导思想，统筹建设用地净增空间和减量化指标的使用，充分保障新城建设用地计划需求。国家和本市重大战略项目、

市相关部门联合认定的重大产业项目、市特定区域各类项目，可使用建设用地净增空间；其他市、区两级各类项目所需用地指标，均使用项目所在区减量化指标予以落实。

6. 实施用地指标周转暂借方式，相关区用地指标阶段性供应困难的，由市级给予周转暂借额度。年初下达首批用地计划。为保证年初建设项目落地，每年1月市级下达各区一定量周转建设用地计划，由各区自行安排使用，后续通过减量化验收予以归还。依申请下达周转指标。下达用地计划用完后，若减量化验收量不足以满足急需落地项目需求的，可由区规划资源局向市规划资源局申请周转指标，并承诺到期归还。市规划资源局综合考虑该区减量化推进情况、建设项目急迫程度等，审核下达周转指标。周转指标归还周期一般不得超过12个月。

7. 加大项目耕地占补平衡指标在全市范围内的统筹力度。市局构建市级平台，完善跨区调剂耕地占补平衡指标工作。根据自然资源部改进耕地占补平衡管理方式的要求，统筹考虑各区耕地占补平衡指标库存、使用情况等，合理确定调剂规模。同时，根据调剂指标的耕地数量、水田面积、产能等情况，综合确定调剂指标价格。

8. 由市统筹一批用地指标支持重大项目落地，必要时采取“直供”方式落实。各区应按照有关规定预留并及时安排用地指标，确保重点项目按建设计划如期推进。如因用地指标安排不及

时导致重大项目停滞的，市局将收回已下达的建设用地计划指标，并采取“直供”方式在该项目办理农转用审批环节直接使用区减量化指标。

四、优化土地出让方式和转型利用机制

9. 深化项目用地“带方案”出让。实行保障性的产业用地供应方式，产业项目类工业和研发用地，采用“带产业项目”挂牌方式供应。支持园区平台提升产业服务功能，支持产业集聚能力强的领军企业打造产业集群，标准厂房类工业用地、通用类研发用地出让给区政府认定的园区平台或领军企业，采用“带产业项目”挂牌方式供应。

10. 推广项目用地“按标准”出让，落实分区域分行业的绩效准入要求，实现“地等项目”。加大产业“标准地”供应力度，提前推进空间规划、用地指标、征地储备、产业准入等工作，主动快捷供应产业“标准地”，供企业选择，依申请随时转入摘牌程序，实现“地等项目”。持续充足供应产业“标准地”，各区在全年内持续性保持有“标准地”公告，“标准地”总量达到年度产业用地供应量的40%以上。

11. 完善存量转型利用机制。按照转型规划，支持存量工业用地通过存量补地价方式签订土地出让补充合同，按商业、办公、服务业、城市物流集配设施、教育科研、文化旅游、社会福利等新的规划用地性质实质盘活；支持利用划拨土地上的存量房产，

在满足消防、安全、环保等要求的基础上，发展新产业新业态新模式，土地用途、权利人和权利类型在 5 年过渡期内可暂不变更。

五、精简优化土地供应审批

12. 将招拍挂供地审批、协议供地审批、土地租赁审批、划拨供地审批等 4 个事项，精简纳入供地实施事项。对招拍挂、协议和租赁供地的项目，在入市前和报协议公示前，市、区规划资源部门在系统中生成招拍挂出让批文、协议出让批文和租赁供地批文。对划拨供地批文，项目完成国有土地收回法律程序（房屋征收公告发布、收地公告期满），取得集体土地农转用征收批文后，市、区规划资源部门制作划拨供地批文。

13. 合并建设用地审批。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。以划拨方式取得国有土地使用权的，办理建设用地规划许可证时，将划拨决定书内容纳入建设用地规划许可证批准文件。已经核发原《建设用地规划许可证》的项目，不再办理划拨决定书、建设用地批准书，办理新的《建设用地规划许可证》覆盖原手续。

14. 优化土地供后监管方式。各区签订补充出让合同后不再报市局备案，各区规划资源局每半年度将补充出让合同签订情况书面报告市局，备案主要内容应包括：一是总体情况；二是补充出让合同调整分类情况分析（涉及主体调整、用地调整、开发建设条件调整、全生命周期管理要求等 4 大类、14 小类）。

15. 优化市级权限内农转用土地征收审批流程。将市规划资源局审批环节下放，由各区、特定地区管委会直接办理。对本市范围内属上海市人民政府审批权限的农用地转用（含未利用地转为建设用地）和土地征收审批，由各区局、各派出机构直接办理；区局和各派出机构完成必要程序后（报件仍需加盖区级公章），市局直接在批文上加盖“上海市人民政府土地管理专用章”生效。

16. 加快土地出让入市研判。发挥对各区出让工作的指导支持作用，并开展研判，各区出让人在编制出让方案和区政府集体决策的过程中，可同步进行土地出让入市研判，简化研判工作，在5个工作日内完成。在实践总结基础上，取消产业类研发总部用地研判流程；简化园区平台和领军企业用地的研判程序，仅研判平台公司、领军企业情况。准确把握土地市场供应节奏，保障研判工作提高工作效率。

六、推行区域评估，扩大规划实施深化

17. 开展区域评估。各行业主管部门牵头对环境影响评价、雷击风险评估、地震安全性评价、水资源论证、水土保持方案审查、地质灾害危险性评估等事项开展区域评估，相关评估成果纳入详细规划。

18. 扩大规划实施深化适用范围，简化操作流程。按照鼓励高质量利用土地、保障公益、支持产业发展的总体要求，对控详规划中明确的用地范围、用地性质、容积率、建筑高度及其他规

划控制指标等内容赋予管控弹性,针对公共服务设施类、产业类、基础设施类项目实施加大适用范围和幅度,并新增市政交通基础设施类项目规划实施深化。规划实施深化程序由市或区规划资源部门、各派出机构直接在项目建设管理阶段予以确定;需更新图则的,由市或区规划资源部门、各派出机构审定,并在2个工作日内,将图则更新成果统一纳入全市规划资源信息系统。

七、优化设计方案和工程规划许可

19. 提前开展设计方案公示。对接实施需要,规划成果达到建筑设计方案深度的,规划公示期间同步开展项目设计方案公示。设计方案不再调整的,项目审批过程中不再公示。

20. 改进设计方案意见征询工作。在确保安全底线的条件下,对交通、交警、绿化市容等管理部门意见,可实施告知承诺、容缺后补,先行批复设计方案。涉及风貌保护相关的项目,各级文物、房屋管理部门征询意见暂不纳入容缺后补范畴。

21. 简化设计方案调整。根据管理部门意见需调整设计内容,不涉及《上海市建设工程设计方案批后调整和建设工程规划许可变更管理负面清单》中禁止类或限制类事项的,可无需调整设计方案,直接申请办理建设工程规划许可证。

22. 优化涉及风貌保护的民生保障类项目审批。涉及历史风貌区、文物保护单位和优秀历史建筑建设控制范围内的旧住房综合改造等民生保障类项目,由各区受理点、各派出机构负责审批。

其中涉及历史文化风貌区核心保护范围以及文物保护单位和优秀历史建筑保护范围内的旧住房综合改造等民生保障类项目，应在设计方案批复前将方案报市规划资源部门审核同意。

23. 简化工程规划许可，取消所有项目桩基的建设工程规划许可证。建设单位可凭设计方案批准文件及相关资料，向住建、交通、水务等部门申请办理桩基施工许可，先行开工建设桩基部分。

八、优化项目竣工验收

24. 实行“验登合一”。优化竣工验收和不动产登记流程，项目竣工后，同步办理竣工验收和不动产登记；项目适用范围由社会投资低风险产业类项目扩展到公益类项目。

同步申请竣工验收和不动产登记的在建项目，应对具备所有法定竣工验收条件和除竣工验收证明外的其他不动产首次登记条件，按照有关规定组织完成自验，取得建设工程“多测合一”测绘成果报告书和房屋土地权属调查报告等材料。受理后，政府部门同步开展相关工作。竣工验收通过并完成登记的，一次性核发竣工规划资源验收合格证、质量监督报告、综合验收合格通知书和不动产权证。

25. 实施土地核验容缺通过。重大项目规划核实满足条件、土地核验尚需完善相关手续的，在确保风险可控的前提下，由建设单位出具书面承诺，在限定期限内完成相关手续，限定期限原

则上不超过 6 个月。承诺事项经区政府认定后容缺通过竣工验收，企业可凭验收文件办理经营相关手续。

九、加强法规制度保障、强化监督评估

26. 加强法规制度保障。结合工程建设领域规划资源审批制度改革方案，及时推进相关法规、规章和规范性文件的立改废释工作，加强改革的法规制度保障；同时实施容错纠错机制，支持和鼓励勇于创新、大胆实践。

27. 强化督查评估。按照《进一步落实市政府办公厅要求建立“一网通办”政务服务“好差评”制度的工作机制》要求，做好各环节的运行，及时完善运行机制，跟踪、分析政务服务评价情况，将“好差评”反应的问题作为优化办事流程、动态调整办事指南的重要参考依据，反应集中的问题要及时整改、完善办事指南。

抄送: 市审改办, 各区政府。

上海市规划和自然资源局办公室

2020 年 10 月 28 日印发