

# 上海市规划和自然资源局文件

沪规划资源规〔2023〕1号

---

## 关于印发《关于落实“上海 2035”， 进一步加强战略预留区规划和土地管理的 若干意见》的通知

各区人民政府、各管委会：

我局 2018 年印发的《关于落实“上海 2035”，进一步加强战略预留区规划和土地管理的通知》（沪规土资规〔2018〕3 号）于 2023 年 6 月 30 日到期。经研究，现将修订后的《关于落实“上海 2035”，进一步加强战略预留区规划和土地管理的若干意见》印发给你们，请遵照执行。本文件自 2023 年 7 月 1 日起施行，有效期至 2033 年 6 月 30 日。

上海市规划和自然资源局

2023 年 6 月 17 日

# 关于落实“上海 2035”，进一步加强 战略预留区规划和土地管理的若干意见

为应对城市未来发展的不确定性，实现“底线约束、内涵发展、弹性适应”的发展模式，《上海市城市总体规划（2017—2035 年）》（以下简称“上海 2035”）明确提出建立空间留白机制，结合市域功能布局调整进行战略空间留白。为实施好“上海 2035”，进一步完善空间留白机制，加强战略预留区的规划和土地管理，现将有关管理要求通知如下：

## 一、充分认识空间留白的重要意义

在国家新型城镇化战略指导下，上海已从以增量扩张为主的增长型规划转入了以提质增效为主的转型发展新阶段。在新发展理念的指导下，“上海 2035”通过划定战略预留区，建立空间留白机制，远近结合、留有余地，为未来发展留足稀缺资源和战略空间，针对不可预期的重大事件和重大项目做好应对准备，针对人口变化的不同情景调控土地使用供需关系，对于实现资源环境紧约束背景下的城市可持续发展具有重要意义。

## 二、准确把握战略预留区规划土地管理的工作原则

坚决贯彻新发展理念，按照推动高质量发展、创造高品质生活的要求，全面转变城市发展模式，在落实“底线约束、内涵发

展”的同时，强化“弹性适应”。

**（一）突出管理工作重点。强化规划引领作用。**严格落实“上海 2035”战略预留区规划要求，科学划定规划控制线。积极应对城市未来发展不确定性，强化动态评估、战略研究和规划储备，根据发展需求适时启动战略预留区的规划编制和实施。在战略预留区整体功能定位尚未明确时强化规划和土地预控管理，坚持绿色低碳发展，避免“二次拆迁”和“大拆大建”，为城市长远发展做好准备、创造条件。**强化政府的土地调控能力。**对战略预留区内的低效用地及时予以腾退，抓好土地储备和整理工作，加强战略预留区的土地保障。**强化生态环境综合治理。**抓好战略预留区内违法用地和违法建筑的监督和查处工作，结合产业结构调整 and 污染防治攻坚要求，做好污染土地的生态修复工作，改善战略预留区生态环境。

**（二）落实精细化管理要求。处理好规划预控和企业正常发展的关系。**保障现状合法依规企业的正常生产经营，发挥好规划预控政策对企业合理预期引导作用，明确现状优质项目的改扩建路径，保障现有土地使用权利人的合法权益。**处理好刚性控制和弹性管理的关系。**对于绿化、交通、市政等生态环境、基础设施建设和涉及城市安全等不影响长远发展的建设活动在管理上适当保留灵活性和兼容性。**处理好分区、分类管理的关系。**对于中心城、沿长江干流及黄浦江 1 公里范围内的重点区域按照城市长远发展导向和生态环境保护要求进一步严格管理，对于不同类型

建设项目实行差别化管理。

**（三）完善管理体制机制。建立市级为主、市区协同的管理体制。**战略预留区统一由市政府管理，强化市级相关部门组成的联席会议在战略预留区规划启动中的作用，明确区级政府的监督管理责任。涉及优质项目认定按照本市有关规定执行。**完善全过程管理体系。**建立战略预留区规划启动机制。完善过渡期内规划编制、项目建设、土地储备的全过程管理体系，加强对战略预留区规划建设管理的监督检查。

### 三、深化战略预留区的空间落地

结合市域功能布局调整，“上海 2035”在规划城镇开发边界内明确对空间留白的规划引导和落地，划定战略预留区，主要包括规划市级重点功能区及周边拓展地区、现状低效利用待转型的成片工业区，以及规划交通区位条件发生重大改善的地区等。全市共划定战略预留区总面积不小于 200 平方公里，确保未来重大事件、重大项目建设落地。

各区政府在区总规、新市镇总规、单元规划编制中应对全市划定的战略预留区进一步深化落实。战略预留区总体规模不减少，总体布局不作重大调整，具体边界可根据实际情况作微调。根据经批准的各层次规划成果形成的战略预留区控制线纳入规划土地管理审批系统，原则上以新市镇总规、单元规划划定的战略预留区控制线作为规划土地管理的依据，新市镇总规、单元规划未覆盖的地区以区总规划定的控制线为依据，区总规也未覆盖

的地区以全市总规划定的控制线为依据。

如需对战略预留区控制线作调整，由各区政府向市规划资源部门提出申请，经审核确认后予以调整。调整方案应符合战略预留区划定的基本要求并经专题论证。在总体规划实施过程中，如发展条件发生改变造成未来功能定位和用地性质不确定的区域可新增纳入战略预留区予以管控。

#### **四、建立战略预留区规划启动机制**

根据“上海 2035”，战略预留区统一由市政府管理，并建立规划启动机制。在动态评估的基础上，开展规划研究工作，经市规划委员会审议，对符合城市总体规划的功能导向和布局要求的，由市级相关部门会同相关区政府依法合规对战略预留区启动规划编制、审批和实施管理。

战略预留区块可以整体启动或者部分启动。启动步骤如下：

**（一）选址论证。**根据重大事件、重大项目实施要求，由相关区政府或市规划资源部门提出项目用地需求和选址要求，对涉及战略预留区块开展用地条件评估。

**（二）用地申请。**由市规划资源部门根据论证情况向市发展改革、规划资源、经济信息化、生态环境、科技、市住房城乡建设管理等部门组成的联席会议提出战略预留区规划启动申请。

**（三）征询意见。**由市规划委员会组织专家委员会审议，并由市级联席会议征询市级相关部门意见。

**（四）审核认定。**由市规划资源部门根据专家和市级联席会

议意见进行审核，报请市政府批准同意。

对于区域发展条件成熟的战略预留区，经市政府同意启动后，由市规划资源部门会同相关区政府依法合规开展规划编制、审批和实施管理。规划批准后对涉及的战略预留区块予以调减，不再作为战略预留区进行管理。

## **五、优化战略预留区过渡期规划和土地管理**

根据“上海2035”的要求，战略预留区实施过渡期管控政策，战略预留区内的现状建设用地，在不影响长远战略发展的情况下可以继续使用，除完善生态环境和基础设施配套以外，原则上不得进行大规模改建、扩建和新建。

**（一）规划编制管理。**过渡期内，战略预留区已批控制性详细规划中止实施。过渡期内，除下列情形外暂停区域内规划的编制和审批：

1. 绿化、交通、市政等生态环境、基础设施以及涉及城市安全的项目可以根据需求开展专项规划编制或控制性详细规划局部调整。

2. 对于中心城、沿长江干流及黄浦江1公里范围以外的战略预留区内现状项目所在地块，为产业升级、技术改造提出扩建需求的，在符合产业发展导向、地区规划控制、环境保护要求、不影响相邻地块合法权益的基础上，采取“一事一议”的方式，经区政府同意，并按照有关规定进行优质项目认定后，允许按规定组织编制或调整控制性详细规划。

**（二）建设项目管理。**过渡期内，除下列情形外，暂停办理战略预留区内各类项目的规划和土地管理手续：

1. 绿化、交通、市政等生态环境、基础设施以及涉及城市安全的项目可以按照规划进行土地供应和项目建设，并按规定办理有关规划和土地管理手续。

2. 战略预留区内，在本通知印发之日前已合法取得工程规划许可证的项目可以按批准的许可证继续建设，按规定组织竣工验收、核发登记证书。允许按程序审批临时用地规划许可，允许进行危房改建、翻建。

3. 对于战略预留区内的现状企业，在符合产业发展导向、地区规划控制、环境保护要求、不影响相邻地块合法权益的基础上，允许进行以下项目建设，并按规定办理有关规划和土地管理手续：

（1）在不超过不动产登记证明记载的建筑面积范围内进行技术改造、改建。

（2）中心城、沿长江干流及黄浦江1公里范围以外的战略预留区内的现状项目，采取“一事一议”的方式，按照有关规定进行优质项目认定后，在符合本通知印发之日前已合法取得的出让合同约定的规划设计条件下，进行翻建、扩建、新建。

（3）中心城、沿长江干流及黄浦江1公里范围以内的战略预留区内的现状项目，采取“一事一议”的方式，在符合城市长远发展导向和生态环境保护要求的前提下，经区政府同意，并按照规定进行优质项目认定后，在符合本通知印发之日前已合法

取得的出让合同约定的规划设计条件下，进行翻建、扩建、新建。

（4）涉及编制或调整控制性详细规划的，按照有关规定进行优质项目认定，并编制或调整控制性详细规划后，按照规划进行扩建。

**（三）土地储备管理。**过渡期内，允许办理土地储备相关的规划和土地管理手续。收储土地可以用于临时绿化等，具体按照《上海市土地储备办法》的规定办理相关手续。

## **六、加强战略预留区监督管理**

各区政府应对战略预留区内的低效用地采取差别化的管理措施及时予以腾退，加快推进战略预留区土地储备。加强战略预留区内生态环境综合治理，强化环境监测和执法，改善战略预留区的生态环境。积极运用网格化监督管理机制，加大对“五违”现象的执法监督力度，重点查处违法用地和违法建筑。定期对战略预留区进行整体评估，根据评估结果优化战略预留区规划和土地管理措施。

**公开属性：主动公开信息**

---

抄送：市发展改革委，市经济信息化委，市科委，市生态环境局，市住房城乡建设管理委，各区规划资源局。

---

上海市规划和自然资源局办公室

2023年6月19日印发

---