

上海市规划和自然资源局文件

沪规划资源总〔2022〕458号

关于印发《关于落实“上海2035”，进一步加强四条控制线实施管理的若干意见》的通知

各区人民政府、各管委会：

《上海市城市总体规划（2017—2035年）》（以下简称“上海2035”）为统筹优化市域农业、生态和城镇“三大空间”，建立了耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界和文化保护控制线的“四线”管控体系。

为全面落实国家对耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界以及历史文化保护方面的最新管理要求，现对2018年印发的《关于落实“上海2035”，进一步加强四条控制线实施管理的若干意见》（沪规土资总〔2018〕579号）进行修订，并经市规划资源局

第 51 次局长办公会审议通过。

现将修订后的《关于落实“上海 2035”，进一步加强四条控制线
实施管理的若干意见》予以印发，请按照执行。

上海市规划和自然资源局

2022 年 11 月 28 日

关于落实“上海 2035”， 进一步加强四条控制线实施管理的若干意见

为进一步落实“上海 2035”，加强全域空间管制，提升空间治理水平，依据中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》（厅字〔2019〕48号）和《关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见》（厅字〔2021〕36号），以及自然资源部、农业农村部《关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》（自然资规〔2019〕1号），自然资源部、生态环境部、国家林业和草原局《关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》（自然资发〔2022〕142号）等文件精神，现就进一步加强四条控制线实施管理制定以下意见。

一、充分认识“四线”实施管理的重要意义

“四线”是“上海 2035”确定的“网络化、多中心、组团式、集约型”市域空间格局底线型要求的集中体现，是调整经济结构、规划产业发展、推进城乡建设不可逾越的红线。实施“四线”管控，是完整、准确、全面贯彻新发展理念，构建新发展格局，着力推动高质量发展的重要举措；是落实主体功能区战略、

新型城镇化战略，优化重大生产力布局，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系的重要抓手；是落实最严格的耕地保护制度、生态环境保护制度、节约用地制度和历史文化保护传承制度的重要平台；是实现更集约、更高效、更可持续地高质量利用和保护自然资源的重要方式；是深入推动“多规合一”，落实全域空间管制，加快转变超大城市发展方式的重要手段。

二、准确把握“四线”实施管理的总体要求

1. 规划引领，明确导向

依据“上海 2035”，落实耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界划定的优先序。

耕地和永久基本农田保护红线是落实国家粮食安全、实现农业现代化的空间保障，是全方位落实粮食安全党政同责，牢牢守住耕地红线的重要抓手，发挥维护城市供应安全和生态安全的双重作用，一经划定不得随意调整。对规划确定的耕地和永久基本农田必须坚决制止耕地“非农化”行为，严禁违规占用耕地开展非农建设，必须坚决防止“非粮化”，优先满足粮食和食用农产品生产。通过全域土地综合整治和高标准农田建设，促进耕地和永久基本农田质量更高、布局更集中连片、设施更规范高效，逐步把永久基本农田全部建成高标准农田。

生态保护红线是在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、

必须强制性严格保护的区域（即一、二类生态空间），包含了自然保护地全部范围。编制和实施各类规划必须严格落实已划定的生态保护红线，未经批准，严禁擅自调整。生态保护红线内自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动，生态保护红线内自然保护地核心保护区外严格禁止开发性、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。

城镇开发边界是依据“上海 2035”确定的市域空间格局，在区镇国土空间总体规划中划定落实的，可以集中进行城镇开发建设、以城镇功能为主的区域边界。城镇开发边界内促进城镇布局紧凑、空间集约；城镇开发边界外促进郊野空间开敞疏朗，低效建设用地减量提质、布局优化，控制开发强度和建筑高度，以低中层旷地型建筑形态为主，新增建筑高度原则上不超过 18 米。

文化保护控制线是加大文物和文化遗产保护力度，加强城乡建设中历史文化保护传承的重要政策工具，是针对历史文化遗产、自然（文化）景观和重大文化体育设施集聚区，逐级分类划定的保护范围，建立评估和更新机制，逐步增补保护对象，拓展保护范围。挖掘城市文化遗产的内涵，强化活化利用、传承城市文脉，不断提升公共文化服务设施功能和品质。

2. 逐级落实，一张图管理

以“两规融合、多规合一”的国土空间规划体系为基础，按照“总体规划-单元规划-详细规划”三个层次，统筹各类要素资

源空间配置，将“上海 2035”确定的“四线”和相应管控要求逐级深化落实。充分发挥规划土地空间管理信息化优势，及时沉淀各级、各类规划空间管理数据，做好数据库维护更新，实施有机统一、分层管控、动态更新的国土空间规划“一张图”管理，为统一国土空间用途管制、实施建设项目规划许可、强化规划实施监督提供依据和支撑。

3. 严守底线，兼顾弹性

牢固树立底线意识，充分发挥“四线”作为总规层次全域空间管制控制线的作用。保障各类规划编制和建设项目规划土地管理全面落实“上海 2035”确定的农业、生态、城镇空间在规模、结构、布局、用途方面的底线要求。刚性和弹性相结合，区分“四线”类型和空间管理精度，实施分类差异化管控。允许控制性详细规划和专项规划（详细规划层次）校准和修正城镇开发边界。涉及到上海市城市空间重大结构调整，需调整城镇开发边界，应依法定程序报国务院批准。允许使用规划预留的机动指标、论证补划等方式保障公益性、乡村振兴类等符合用途管制要求的项目落地。

4. 完善政策，强化保障

针对“四线”内外差异化空间管控，强化规划资源统筹平衡，完善各部门支持配套政策，建立健全利益平衡机制，在管理协同、监督考核等方面强化“四线”实施保障。

三、依托国土空间规划体系，深化“四线”空间落地

浦东新区和郊区各区国土空间总体规划（以下简称区总规）

全面落实“上海 2035”划定的耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线和文化保护控制线，结合空间布局方案深化细化城镇开发边界。在不减少生态空间规模、不破坏系统布局的前提下，可对三、四类生态空间边界进行局部优化调整。在全区城镇开发边界总规模和城镇开发边界内新增建设用地规模不增加的前提下，优化划定城镇开发边界，并进一步划定建设用地控制线（含城镇开发边界内建设用地和城镇开发边界外其他建设用地区）。在城镇开发边界内优化划定产业基地、产业社区和战略预留区。

主城区单元规划和新市镇国土空间总体规划（以下简称镇总规）对三、四类生态空间精确落地并深化明确生态空间的保护和建设要求。按照“图数一致”的原则，将本单元或镇域范围内的规划建设用地规模全面落实到地块，明确建设用地主导功能。在城镇开发边界内新增建设用地规模不增加的前提下，可对城镇开发边界、建设用地控制线、产业基地、产业社区和战略预留区进行局部优化调整。

在单元规划层次确定的城镇开发边界内，以及城镇开发边界外规划其他建设用地区内，应编制**控制性详细规划**，明确具体地块的规划控制要求，在规模不变、布局优化的前提下，可对城镇开发边界、建设用地控制线进行微调。镇总规中未规划保留的现

状“198”工业用地，经优质项目认定后确需利用存量工业用地进行“零增地”改扩建的工业项目，也应编制控制性详细规划。以镇总规确定的一个或若干个乡村单元（即村域）为单位，根据实际需要编制实施型、行动型的**郊野单元村庄规划**，全面落实镇总规目标指标要求，优化用地和功能布局，整合近期建设项目和资金安排，编制全域土地综合整治方案。对于未明确选址的交通市政基础设施、特殊用地、旷地型商办文旅设施，需使用预留的市级或区级建设用地机动指标的，应编制**专项规划（详细规划层次）**，落实相应用地规模、布局以及相关规划控制要求。

对于**文化保护控制线**，各层次国土空间规划要持续强化对历史文化要素和自然（文化）景观要素的普查和梳理工作，及时补充和扩展保护对象。在单元规划和镇总规中，结合公共文化体育专项研究和用地功能布局优化调整，在街坊或地块层面划定公共文化服务设施保护控制线。详细规划层次在确保设施功能和规模不变的前提下，可优化调整设施布局。

四、分类管控引导，明确“四线”内外差异化管理要求

（一）落实最严格的耕地和永久基本农田保护要求，保障现代农业发展空间

1. 分梯度系统实施耕地保护管理

对150万亩永久基本农田实施最严格保护制度，用“长牙齿”的硬措施全面落实“四个严禁”要求，符合国土空间规划，

符合国家有关规定和本市国土空间用途管制规则的项目可实施补划调优。按要求划定的永久基本农田储备区（部管储备地块）参照永久基本农田实施管理。

对 202 万亩耕地保护空间，统一带位置向各区下达，作为“十四五”乃至更长一段时期各相关区政府落实耕地保护责任，实施耕地年度“进出平衡”管理的对象。依托 202 万亩耕地保护空间推进高标准农田建设，加强水土环境质量和耕地质量监测，建立健全耕地质量和耕地产能评价制度，推进轮作休耕耕地管理，实现用地与养地结合，提高耕地质量。

对“三调”现状耕地，除建设项目需落实耕地“占补平衡”责任以外，植树造林、中小河道整治等生态建设以及重要农产品种养殖生产、现代化设施农业建设等农业开发项目如涉及 202 万亩耕地保护空间以外的现状耕地，无需落实耕地进出平衡，但必须依规划、按计划、有序退出，并落实全域全要素国土空间用途管制要求，确保现状耕地逐步有序接近 202 万亩保护目标。

2. 加强土地整备引导区保护和管理

在永久基本农田周边或滩涂已成陆区域，将具备调整补充为永久基本农田条件的优质耕地集中分布区域划定为土地整备引导区，强化耕地主导功能。优先选择在整备引导区内实施土地综合整治，对整备引导区内建设用地优先实施减量复垦，其他用地逐步有序退出、调整为优质耕地，促进补充耕地空间增量提质。

3. 合法依规实施永久基本农田布局调优

能源、交通、水利、军事设施等国家重大建设项目以及高速公路、轨道交通等省级重大建设项目，在选址时确实难以避让永久基本农田的，依据经批准的详细规划，按照“先补后占”和规模不减、质量更高的原则，在永久基本农田储备区内进行补划，其用地预审和建设用地审批手续依据自然资规〔2019〕1号文等国家相关规定执行。对于开展全域土地综合整治试点工作的区域，涉及永久基本农田调整的，按照《关于开展全域土地综合整治试点工作的通知》（自然资发〔2019〕194号）执行。对乡村地区公益性设施建设、中小河道整治确实无法避让永久基本农田的，提前编制耕地（永久基本农田）整理方案，落实“先补后占”要求，确保耕地布局和质量优化提升。

（二）严守生态保护红线，维护提升生态功能

1. **系统实施生态建设和修复。**遵循山水林田湖草生命共同体理念，推进生态系统的整体保护、系统修复和综合治理。优先在外环绿带、近郊绿环、新城绿环、生态走廊和生态间隔带实施现状低效建设用地减量化，按照规划需要实施造林，提高生态空间森林覆盖率；加强跨界重点河湖、骨干河道综合整治和生态修复，提升水面调蓄空间、水系连通性；推进河口滩涂湿地保护与修复，改善生境质量；推进滨江沿海岸线、重要生态节点、岛屿生态修复，保障城市安全，提升生态功能。

2. 加强生态保护红线内有限人为活动管控。生态保护红线内自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动。自然保护地核心保护区外，允许的有限人为活动必须符合自然资发〔2022〕142号文确定的10种类型。相关有限人为活动如确需进行建设的，应按照先规划、后建设的原则，由所在区政府、市级行业主管部门会同市规划资源局编制专项规划（详细规划层次），并报市政府审批。规划编制时，应同步开展规划环评工作，报市生态环境局审查后，依据审查意见完善优化规划成果；涉及自然保护地的，规划成果应征求市绿化市容局（市林业局）意见。生态保护红线内严格禁止开发性、生产性建设，对确需占用生态保护红线的国家重大项目，仅限于自然资发〔2022〕142号文确定的6种类型，并需报自然资源部办理相关用地手续。

3. 严格保护其他生态空间。三类生态空间内禁止对主导生态功能产生影响的开发建设活动，控制线型工程、市政和水利基础设施以及独立型特殊建设项目用地，其中饮用水水源二级保护区内的工业企业应全部清退。四类生态空间是城镇开发边界内的结构性生态空间，作为城市公共绿地严格保护，着力提升其生态功能和品质。

（三）聚焦城镇开发边界，促进城镇紧凑集约发展

1. 促进城镇开发边界内建设用地结构优化和功能提升。新增城市开发项目和工业项目一律在城镇开发边界内建设。新增工业

项目必须位于产业基地、产业社区内。积极调整用地结构布局，确保公共设施、公共空间等方面的规划指标落实。战略预留区已批控制性详细规划中止实施，现状建设用地除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、基础设施配套或者维护城市安全外，原则上不得进行大规模改建、扩建和新建。

2. 推进城镇开发边界外建设用地减量和布局优化。新建项目鼓励优先利用规划保留的存量建设用地，不得新增住宅（宅基地归并平移除外）和工业项目（直接服务于种植养殖业的农产品初加工、仓储保鲜冷链、直销配送等功能除外）。实行城镇开发边界外低效建设用地减量与开发边界内新增建设用地全面挂钩，运用土地综合整治平台，重点推进低效工业用地和农村宅基地减量，引导存量宅基地自愿有偿退出。允许交通和市政基础设施、特殊用地、乡村公益设施、旷地型商办文旅设施依据经批准的专项规划（详细规划层次），办理农转用手续。宅基地归并平移类项目涉及新增建设用地的，依据批准的郊野单元村庄规划办理，建设用地指标应在所在镇的规划建设用地总量内平衡，不得使用建设用地机动指标。

（四）强化文化保护控制线，提升城市文化品质

历史文化遗产保护控制线和自然（文化）景观保护控制线划定后，镇总规或单元规划编制应将历史风貌区保护规划确定的核心保护范围和建设控制范围纳入。核心保护范围内不得擅自进行

新建、扩建活动，确需建造基础设施、公共服务设施、建筑附属设施或者进行历史风貌区保护规划确定的其他建设活动的，应当经专家委员会专家论证。建设控制地带内的新建建筑应当与核心保护范围内的整体风貌相协调，严格控制新建建筑高度。防止大拆大建，防止破坏文物等各类历史文化遗存的本体及其环境，严禁违反规划或擅自调整规划在历史文化遗产保护控制线和自然（文化）景观保护控制线内建设高层建筑、大型雕塑等高大构筑物。公共文化服务设施保护控制线内确保以公共文化服务为主导功能，不得擅自改变用地性质和使用功能，严格控制文体功能空间规模占比下限。

五、强化信息化支撑，完善“四线”更新维护机制

1. 建立“多规合一”、分层管理的空间管控数据库。按照空间规划体系，建立涵盖各类规划控制要素、分层次管理的空间管控数据库。**总体规划层次管控数据**包括区总规确定的“四线”、建设用地控制线和产业区块、战略预留区控制线，用于指导单元规划层次的规划编制。**单元规划层次管控数据**包括镇总规和单元规划确定的“四线”、建设用地控制线和产业区块、战略预留区控制线以及其他各类规划控制线（包括道路红线、河道蓝线、绿线、历史文化保护紫线、市政黄线、铁路和轨道交通控制线等）、分单元图则和公共基础设施专项规划图则，用于指导详细规划层次的规划编制。其中建设用地控制线作为建设项目办理农转用审

批手续的直接依据，战略预留区内按沪规土资规〔2018〕3号文执行。其他各类规划控制线和公共基础设施专项规划图则纳入详细规划层次管控数据。**详细规划层次管控数据**包括控制性详细规划、专项规划（详规层次）和郊野单元村庄规划确定的具体地块规划用途和各项规划控制要求，以及单元规划层次的其他各类规划控制线和公共基础设施专项规划图则，是办理建设项目规划和土地管理手续的直接依据。按照上海市国土空间规划数据库标准，规范各层次规划成果数据，确保经批准后规划成果数据及时入库并更新管控数据图层。

2. 完善“四线”更新维护工作机制。交通市政基础设施、特殊用地、乡村公益设施建设项目以及新增河道项目（不含湖泊）等用地涉及 202 万亩耕地保护空间和 150 万亩永久基本农田确实难以避让的，需在专项规划（详细规划层次）和郊野单元村庄规划中制定补划规划图则，作为项目阶段补划选择地块的参考依据，但不调整 202 万亩耕地保护空间和 150 万亩永久基本农田图斑。在办理建设项目用地预审与选址意见书前，经方案优化后确实无法避让耕地和永久基本农田的，先对耕地和永久基本农田数据图斑进行补划更新，再放行办理相关手续。控制性详细规划、专项规划（详细规划层次）对单元规划层次确定的城镇开发边界和建设用地控制线进行边界深化优化的，规划经批准后，应将调整后的城镇开发边界和建设用地控制线，同步纳入单元规划层次

和详细规划层次管控数据图层予以更新。

3. 优化机动指标核销更新和报备工作。依托信息化手段，完善台账登记和规划图层更新机制。结合机动指标使用、永久基本农田退出补划等工作，对永久基本农田图斑和规划建设用地图斑数据库实现即时更新。永久基本农田退出补划等工作按部有关规定在相应系统内填报。

六、坚持多策并举，健全“四线”实施保障体系

1. 强化管理协同。按照覆盖市域国土空间的“四线”管控体系，全面实施主体功能区战略，在规划自然资源管理全流程中进一步优化各级政府管理事权、完善全域全要素国土空间用途管制体系和规则。强化与改革发展、经济信息化、农业农村、住房城乡建设、交通、绿化市容、生态环境、水务等部门的协同联动管理机制。加强“四线”舆论宣传和引导，营造良好氛围，凝聚社会共识，形成社会共同监督实施机制。

2. 完善配套政策。及时梳理和调整不符合“四线”管理要求和导向的规划资源管理政策，加强与相关部门的政策对接，支持各级政府按照管理事权统筹制定财政、投资、产业、人口、环保等综合配套政策，健全完善耕保补偿、生态补偿、转移支付、指标挂钩等利益平衡机制，推进“四线”管控要求落实。

3. 加强监督考核。各区政府应严格落实“四线”实施管理，对违反“四线”管控规则的建设活动加大监管力度。对于突破“四

线”管控规则的违法用地和违法建设行为要予以严肃查处，重点聚焦违规占用耕地绿化造林、超标准建设绿色通道、违规占用耕地挖湖造景、乱占耕地建房等典型违法行为。加强“两法衔接”和“执纪问责”，对于涉嫌犯罪或违纪的，要严肃追究刑事或党纪政纪责任。加强对“四线”实施管理的监督检查，并将监督结果纳入各区规划资源局年度考核范围。

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，市农业农村委，市住房城乡建设管理委，市交通委，市绿化市容局，市生态环境局，市水务局（市海洋局），市文化旅游局，市房屋管理局，各区规划资源局。
