

# 上海市规划和自然资源局文件

沪规划资源详〔2023〕449号

---

## 关于印发《关于促进城市功能融合发展 创新规划土地弹性管理的实施意见（试行）》的通知

各区人民政府、各管委会、各有关单位：

经研究，现将《关于促进城市功能融合发展 创新规划土地弹性管理的实施意见（试行）》予以印发，请按照执行。

上海市规划和自然资源局

2023年11月17日

# 关于促进城市功能融合发展 创新规划土地弹性管理的实施意见（试行）

## 第一条（目的意义）

为高质量推动“上海 2035”总体规划实施，切实践行“人民城市”理念，推动城市发展转型、功能拓展、民生改善、品质提升，积极顺应城市功能融合需求，加强城市更新的规划土地管理弹性适应，制定本意见。

## 第二条（工作原则）

**坚持规划引领。**按照各层级国土空间规划确定的目标要求，在落实规划确定的底线要求前提下，应对融合发展趋势，加强弹性管理，保障“上海 2035”总体规划高质量实施。

**服务创新发展。**在城市发展方式转变的背景下，强化规划土地资源要素的弹性保障，应对技术发展和市场需求变化，充分调动市场积极性，支持产业高效落地、提升城市公共服务能级、激发城市活力，推动城市功能持续融合发展。

**提高管理效能。**提升规划土地资源的适应性，在不改变用地性质的情况下，对部分规划地类叠加融合管理要求，提高规划弹性适应能力。

**坚持管理底线。**符合土地市场交易公开、公平、公正的原则，在确保环保、安全等要求的前提下，合理确定用地性质融合管理要求，并加强全生命周期监督和管理，确保实现规划目标。

### **第三条（适用对象和范围）**

本意见适用于功能融合发展诉求多、用地兼容条件较好的产业、商业商办、公共绿地等地类。

为激发产业创新，满足生产、研发需求，顺应产业多业态融合发展趋势，允许在规划编制阶段，对工业、研发、仓储用地地块叠加**产业融合管理要求（M<sub>0</sub>）**。规划实施中，在确保以产业为主导功能的基础上，相应地块用地性质可在工业、研发、仓储间进行转换或混合设置，公共服务配套设施按标准配置。产业融合管理要求（M<sub>0</sub>）一般适用于产业社区和国家公告开发区范围内，优先适用于张江科学城、临港新片区、紫竹科学园区、漕河泾开发区等鼓励创新发展的产业社区以及市级“智造空间”优质项目。

为满足城市功能拓展需求，允许在规划编制阶段，对商业服务业、商务办公用地叠加**公共设施融合管理要求（C<sub>0</sub>）**。规划实施中，在保持土地市场平稳、公共服务设施用地和建筑规模符合相关标准的基础上，相应地块用地性质可在商业服务业、商务办公、教育科研和文化、体育、医疗、养老等公共服务设施间进行转换或混合设置。用地性质需转换为研发用地的，原则上仅限于产业社区范围内。公共设施融合管理要求（C<sub>0</sub>）的具体内容应与

地区发展定位相匹配。

为支撑城市核心功能塑造、推动职住平衡，允许在规划编制阶段，对商业服务业、商务办公用地地块叠加**居住融合管理要求（R<sub>0</sub>）**。规划实施中，按照确保规划主导功能不受影响、建设规模合理的总体要求，相应地块用地性质可混合设置或部分调整为居住功能，为城市核心功能配套，并按标准配置公共服务设施。居住融合管理要求（R<sub>0</sub>）一般适用于商业商办规模充裕、居住需求较大的区域，优先适用于轨交站点周边、中央活动区、城市副中心（含新城中心）、地区中心及就业人口密度较大的产业社区。

为促进城市公园绿地开放共享，允许在规划编制阶段，对公共绿地叠加**绿化融合管理要求（G<sub>0</sub>）**。规划实施中，在确保公园绿地主导功能的基础上，在原规划地类上允许混合设置文化、体育、休闲等公共服务设施、活动场地和小型对绿化景观无负面影响的配套市政交通设施，支持地上地下空间分层供地、确权。绿化融合管理要求（G<sub>0</sub>）一般适用于滨水区、交通枢纽地区、中央活动区、城市副中心（含新城中心）、地区中心等公共活动需求较大的区域。

为提升城市终端物流服务水平，允许在规划编制阶段，对居住、商业服务业、商务办公用地地块叠加**物流仓储融合管理要求（W<sub>0</sub>）**。规划实施中，在不影响社区生活品质的前提下，在原规划地类上允许混合设置城市社区物流服务站、前置仓等小型物流

配套设施。物流仓储融合管理要求（W<sub>0</sub>）一般适用于居住人口密度较大的居住片区、就业人口密度较大的商务区或产业社区。

#### **第四条（规划管理工作要求）**

各区规划资源部门在重点地区整体规划研究或城市更新研究过程中，结合控详规划编制，组织开展规划评估工作，提出融合管理需求。市、区规划资源部门共商，并征询相关部门意见后，综合研判形成评估结论，明确适宜叠加融合管理要求的地块。

融合管理要求结合控详规划编制工作，纳入图则的地块备注中，实现“一张图”管理要求。对于仅叠加融合管理要求的规划项目，评估结论明确后，控详规划程序予以简化。

对于城市更新项目，应以城市更新单元为评估范围，结合城市更新单元实施方案，同步开展评估。

#### **第五条（规划评估技术要求）**

##### **（一）规划评估内容和总体要求**

规划评估内容一般包括功能定位、产业发展导向、住宅、公共服务设施、公共空间、生态环境以及环保、安全、交通和市政承载等评估，根据融合管理要求选定相应评估内容。规划评估过程中，根据融合设置的用地性质类型，按需征询相应主管部门意见，并听取专家意见。

##### **（二）分类评估技术要点**

##### **1. 叠加产业融合管理要求（M<sub>0</sub>）的规划。**

**评估内容：**应开展产业发展导向、环保、安全、交通和市政承载等规划评估。

**引导要求：**符合上位规划产业发展导向，存在产业结构升级需求，且产业发展模式具备制造业、科技研发和现代服务业融合特点的产业地块，可叠加  $M_0$ 。应确保环保、安全、交通、市政承载力符合相关要求。

### 2. 叠加公共设施融合管理要求 ( $C_0$ ) 的规划。

**评估内容：**应开展功能定位、公共服务设施、公共空间、生态环境和交通承载等规划评估，并开展市场供需情况分析。

**引导要求：**符合上位规划功能定位，有利于提升地区公共服务水平、地区活力和地区功能打造的商业服务业、商务办公地块，可叠加  $C_0$ 。对于有沿街界面公共活动需求或其他特定功能导向要求的，可在该地块备注叠加  $C_0$  的同时，明确相应管控要求。

### 3. 叠加居住融合管理要求 ( $R_0$ ) 的规划

**评估内容：**应开展地区功能定位、公共服务设施、住宅、安全和市政承载等规划评估，并开展居住功能需求和类型分析。

**引导要求：**符合上位规划住房规模和 15 分钟社区生活圈建设要求，支撑城市核心功能提升，需增加配套居住功能供给的地区中，商业服务业、商务办公地块可叠加  $R_0$ 。应确保规划主导功能不改变，评估区域内居住功能建筑总规模、地块建筑规模适宜性，并确保满足公共服务设施配套要求。叠加  $R_0$  的地块，一般情

况下容积率不大于 2.5，轨道交通站点 300 米服务范围内可适当提高容积率，不宜超过 3.0。对于有沿街界面公共活动等要求的，可在该地块备注叠加  $R_0$  的同时，明确相应管控要求。

#### 4. 叠加绿化融合管理要求 ( $G_0$ ) 的规划。

**评估内容：**应开展公共服务设施、公共空间、生态环境和交通承载等规划评估，并开展人流量、公共活动、公共服务需求分析。

**引导要求：**符合上位规划生态网络和公园体系建设要求，有利于提升地区公共服务水平和活力的绿地，可叠加  $G_0$ 。应确保规划公园绿地主导功能不改变，区域生态底线不突破，避免引入大规模的商业经营活动。

#### 5. 叠加物流仓储融合管理要求 ( $W_0$ ) 的规划。

**评估内容：**应开展环保、安全、交通等规划评估，并开展物流仓储布点需求分析。

**引导要求：**符合上位规划物流系统和商业网点布局要求，对于有新型业态小型物流仓库设置需求的地区中，居住、商业服务业、商务办公地块可叠加  $W_0$ 。应确保规划主导功能不改变，满足交通承载力，对周边生活、生产影响较小。

### 第六条（土地管理）

#### （一）土地供应前工作要求

对规划明确为适用融合管理要求的地块，在土地供应前，由

区政府确定地块的具体用途功能、混合比例等规划建设要求，纳入“一张图”后，作为土地供应条件。按需开展环境、安全、交通、公共服务配套水平、市政配套承载力等方面的论证工作，并征询相关部门意见。需要进行图则更新入库的，通过实施深化程序，完成相关规划建设要求入库工作。实施深化后，仍符合融合管理要求的地块，地块融合管理要求备注不变。

## （二）土地供应方式

对于叠加产业融合管理要求（ $M_0$ ）的工业、仓储、研发用地，在满足产业、环保、安全等要求下，经产业部门认定的项目可采用“带产业项目”定向挂牌方式供地。其中，以工业为主导的，使用权出让年限按本市产业用地弹性年期进行管理。土地价格按区“三委两局”认定的产业准入建设方案确定用地比例，出让底价不低于相关底线要求。

对于叠加公共设施融合管理要求（ $C_0$ ）的商业服务业、商务办公用地，一般按照经营性用地公开出让方式供应，对于地块中兼容的教育科研、文化、体育、社区公共服务配套的设施，可根据使用性质、最终权属情况相应折减地价。

对于叠加居住融合管理要求（ $R_0$ ）的商业服务业、商务办公用地中建设保障性租赁住房的，需经保障性租赁住房相关认定，物业权利人须整体持有保障性租赁住房全部物业，不得转让（含股权转让）。对于地块中融合兼容的社区公共服务配套的设施，



可根据使用性质、最终权属情况相应折减地价。

对于叠加绿化融合管理要求（ $G_0$ ）的公共绿地，涉及公共公益性设施与经营性设施立体空间分布的，项目可地下地上分层实施土地供应。其中地上部分涉及公益性服务及地面独立出入口等设施应按照绿地和公园等管理要求实施。

### **（三）存量用地管理**

既有合同履行完毕后，对规划明确为融合管理要求的城市更新项目，更新方案制定阶段，由区政府确定各类综合用地的具体用途功能、混合比例等规划建设要求，作为更新条件纳入出让合同，计算相关地价。

对于叠加产业融合管理要求（ $M_0$ ）的存量研发用地，允许企业根据不同生产阶段的实际需求，在满足产业、环保、安全等要求下，将研发功能与实体制造在同一地块或同一建筑内实现使用转换。

### **第七条（全生命周期管理）**

土地供应时，应将项目建设、功能实现、运营管理、节能、环保等经济、社会、环境各要素纳入出让合同，实现项目开竣工、土地利用综合评估、土地使用权退出等全生命周期管理。

### **第八条（后续监管）**

各区政府（管委会）应组织相关部门开展监管工作，按照部门职责对企业合同履行情况实施共同监管。

对于擅自改变用途、违规违约转让（含股权转让）、土地闲置等情形，应要求限期改正，依法纳入失信信息记录实施信用惩戒，由相关部门在政府资金支持、融资贷款、税收优惠、评优评先等方面予以限制。情节严重且在规定期限内未完成整改的，可按照约定解除出让合同，收回建设用地使用权。

公开属性：主动公开信息

---

上海市规划和自然资源局办公室

2023年11月17日印发

---