

# 关于上海建立国土空间规划体系并监督实施的实践和思考

徐毅松 熊健 范宇 宋煜 孔卫峰

**提 要** 建立统一的国土空间规划体系并监督实施,是深化我国生态文明体制改革的基础性、关键性制度设计,具有里程碑式的意义。为深入贯彻落实中共中央、国务院重要战略部署,上海市结合历年规划实践,重点围绕《上海市城市总体规划(2017—2035年)》的编制和实施,提出了构建完善上海市国土空间规划体系并监督实施的总体思路。根据上海超大城市国土空间治理实际和上海“两级政府、三级管理”的管理体制,以国家“五级三类”国土空间规划为基础,构建“两个维度、三个层次、四种类型”的上海市国土空间规划编制审批体系。通过重构国土空间用途管制制度、建立国土空间规划实施监管和考核机制等,完善国土空间规划实施监督体系。通过制定统筹协调的综合政策、完善统一规范的技术标准体系、构建全市统一的国土空间基础信息平台,强化国土空间规划实施的法规政策和技术保障。

**关键词** 国土空间规划体系;编制审批体系;实施监督体系;法规政策体系;技术标准体系;上海

中图分类号 TU984 文献标识码 A  
DOI 10.16361/j.upf.202003006  
文章编号 1000-3363(2020)03-0057-08

## 作者简介

徐毅松,上海市规划和自然资源局局长,博士, xu\_ys@ghzj.sh.gov.cn  
熊健,上海市城市规划设计研究院党委书记,副院长,高级工程师  
范宇,上海市规划和自然资源局总体规划管理处处长,高级工程师  
宋煜,上海市规划和自然资源局总体规划管理处,高级工程师,通讯作者, viva1983520@163.com  
孔卫峰,上海市规划和自然资源局总体规划管理处

Practice and Thoughts on the Establishment of the Territory Development Planning System and Supervision of the Implementation in Shanghai

XU Yisong, XIONG Jian, FAN Yu, SONG Yu, KONG Weifeng

**Abstract:** Establishing a unified territory development planning and implementation supervision system needs to be based on a fundamental institutional design to deepen the reform of China's ecological civilization system. To support the implementation of important strategies of the Central Committee of the Chinese Communist Party and the State Council, this paper puts forward principal ideas of establishing Shanghai's territory development planning and implementation supervision system by referring to previous practices and the compilation and implementation of Shanghai Master Plan (2017—2035). Given Shanghai's "two-level government and three-level management" system and the national "five-level and three-type" territory development planning system, Shanghai's plan compilation and approval system constitutes two dimensions, three levels and four types. Meanwhile, Shanghai attempts to improve its land implementation and supervision system by restructuring territorial development regulatory system and establishing the implementation supervision and assessment mechanism. Furthermore, Shanghai also tries to strengthen its laws, policies and technical control by formulating a comprehensive and coordinated framework, perfecting a unified and standardized technical standard system, and building a city-wide unified spatial information platform.

**Keywords:** territory development planning system; compilation and approval system; implementation and supervision system; regulations and policy system; technical standard system; Shanghai

规划体系的变革,前所未有地同国家的改革进程深入密切地联系在一起(张兵,2017)。2018年3月,根据党的十九届三中全会审议通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》,自然资源部正式成立。2019年5月,《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》(以下简称中央18号文)印发,开启了国土空间规划体系全面构建的新时代。作为“改革开放排头兵和创新发展先行者”,上海认真贯彻落实国家要求,在国土空间规划体系构建和实践方面先试先行,充分发挥示范和引领作用,为超大城市国土空间规划编制和实施提供上海方案,走出一条生态文明背景下高质量发展的创新路径。

## 1 对国土空间规划体系的认识

### 1.1 建立国土空间规划体系的作用

要深刻理解国土空间规划体系的建构,就必须基于国家重大战略决策部署这一宏

观背景。进入生态文明的新时代，建立国土空间规划体系是贯彻落实习近平生态文明思想、推进生态文明体制改革的基础性、关键性制度设计，是促进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求（孙施文，张皓，2019），是推进落实自然资源部“两统一”职责的关键环节。因此，建立国土空间规划体系并监督实施，就必须提高站位，立足于更好地发挥好国土空间规划在国家生态文明建设中的基础性作用，将生态文明的新时代作为讨论规划逻辑的起点和基点，在理论、方法和实践方面进行重点调整和优化（庄少勤，2019）；立足于更好地发挥国土空间规划对提升国土空间治理能力的重要作用，围绕治理主体、治理手段开展空间治理，通过制定有关国土空间利用秩序规则，对空间资源的使用和收益进行综合分配（张京祥，夏天慈，2019）；立足于更好地落实各级自然资源部门作为自然资源“管理者”的角色定位，以维护自然资源“所有者”权益为中心，在全面开展自然资源调查、自然资源确权登记基础上，通过国土空间规划编制，推进国土空间用途管制和国土空间生态修复，并制定具体的管理机制、政策法规等来确保“两统一”职责落实。

## 1.2 国土空间规划体系的重大变化

建立国土空间规划体系是我国规划制度改革的一次重大创新。从中央18号文确立“五级三类四体系”的总体框架来看，新的国土空间规划体系没有推倒重来、另起炉灶，而是汇聚各方智慧、扬长避短，充分发挥主体功能区规划、城乡规划和土地利用规划的既有优势。然而，要在一个比较短的时间内实现技术体系内部创新与多规合一的行政体制改革，无疑面临着巨大的困难（《城市规划学刊》编辑部，2019）。事实上，各专业背景的规划行业从业者知识结构、工作经验等方面都存在一定的局限性，思维方式、工作方法上也有一定惯性，因此必须跳出既有框架，把握住本次国土空间规划体系的重大变化。

### 1.2.1 统一各类空间性规划，强化内在逻辑融合

中央18号文明确了发展规划和空间规划的关系，提出“发挥国土空间规划在国家规划体系中的基础性作用，为国家发展规划落地实施提供空间保障”，突显了国土空间规划“空间性”和“基础性”的特征，在此基础上，国土空间规划充分整合了主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划。但必须认识到，规划整合只是表象，思维方式、技术方法等内在逻辑的融合更为关键。国土空间规划既要承担保护“山水林田湖草”生命共同体的基本职责，也要关注空间附加的经济、社会和人文等维度，发挥对城市发展的战略引领作用，并为高质量发展和高品质生活提供空间保障。既要强化国家意志，突出自上而下刚性管控，但也不能仅仅成为落实上级要求的规划，需充分考虑地方政府、市场和社会组织等各方利益主体诉求，激发各方动力和活力。

### 1.2.2 强化体系构建，实现完整闭环全流程管理

中央18号文首次从国家制度层面提出了规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系等四大体系，把规划对象拓展到所有自然资源，把管理环节延伸到实施监督、法规政策和技术标准制定，打通了自然资源现状调查、国土空间规划编制、国土空间用途管制、实施监督等自然资源管理的逻辑链，建立了一整套运行体系制度设计，实现了从编制、审批、实施、监督、评估、预警、考核等完整闭环的全流程管理。

### 1.2.3 允许因地制宜，建立适应地方实际的国土空间规划体系

中央18号文充分赋予地方政府弹性操作的空间，如省级政府可根据当地实际，明确市县、乡镇国土空间规划编制审批内容和程序要求，为地方管理和创新活动留有空间。受地方资源禀赋、社会经济发展阶段等影响，不同地区在国土空间规划编制思路、规划内容、管控要素、实施管理方面都会具有一定的独特性，不能全国一刀切，简单套用模板。国土空间规划要做到能用、管用、

好用，从上海的实践来看，就必须立足地方实际，提出针对性方案。

## 2 上海建立国土空间规划体系的主要历程和基本思路

### 2.1 起步阶段：围绕99版总体规划实施，建立分级、分层的规划编制体系

上海历来重视以科学的空间规划体系保障规划的有效实施（熊健，等，2017），为保障《上海市城市总体规划（1999—2020年）》的有效实施，按照“横向到边、纵向到底、城乡全覆盖”的总体导向，探索建立了总体层次、分区层次、单元层次、控详层次四个层次、中心城和郊区两大条线的规划编制体系，充分体现了层层落实、逐步细化的管理意图与要求。

### 2.2 整合阶段：利用规划土地机构改革，建立“两规合一”空间规划体系

2008年，上海利用规划和国土管理部门合并的优势，率先实现了市——区——镇三级城市总体规划与土地利用总体规划编制成果的“两规融合”，形成了以集中建设区控制线、基本农田保护线、产业区块控制线（以下简称“三线”）为核心的统一管控机制。该阶段上海的“两规合一”工作仍是基于已有法律框架，在不改变两个规划各自成果要求和管理程序的基础上，在技术方法上取得了一定的突破（熊健，等，2017）。

### 2.3 完善阶段：聚焦“上海2035”编制和实施，探索建立上海市国土空间规划体系

2014年，《上海市城市总体规划（2017—2035年）》（以下简称“上海2035”）编制工作正式启动，上海按照“两规融合、多规合一”的总体思路，先行开展了空间规划体系的研究工作，合并了各级城市总体规划和土地利用总体规划，将规划层次优化为总体规划层次、单元规划层次、详细规划三个层次，并增加了时间维度，空间合一、时间合拍的规划编制审批体系纳入了国务院批复的“上海2035”，以及《上海市委、市政府关于全面实施〈上海市城市总体规划（2017—2035年）〉的意见》中。同时，上海试点推进了各

类规划编制工作,在成果规范、技术要求、管理规程等方面进行了有益探索,除了全市层面因住房城乡建设部、原国土资源部的要求形成各有侧重的两套成果外,区、镇层面均合并形成一个规划成果,行政审批事项简化为一项。

## 2.4 巩固阶段:对照国家要求,确定上海市国土空间规划体系

随着2018年3月自然资源部的成立以及中央18号文正式印发,“上海2035”的实施又迎来了国家层面国土空间规划体系改革的重大里程碑事件。为贯彻落实中央18号文件精神,上海以起草《关于建立上海市国土空间规划体系并监督实施的意见》为契机,对“上海2035”已明确的国土空间规划体系进行再审视和再完善。总体思路,主要是围绕规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系、技术标准体系四大体系展开,与国家要求保持高度一致。鉴于上海在规划编制审批体系方面的实践相对成熟,且各层次规划的编制工作均已在国土空间规划体系框架下开展,重点是将已有实践的特色和亮点加以巩固提升,而实施监督体系、政策法规体系和技术标准体系相对较为滞后,重点则是逐步完善,提高各体系的系统性和整体性。

## 3 规划编制审批体系

### 3.1 突出系统性,强化空间合一、时间衔接

结合上海“两级政府、三级管理”的管理体制、超大城市的空间特征以及规划的自身转型等实际,延续既有的工作基础,上海提出以主体功能区规划为基础,以城市总体规划和土地利用总体规划为主体,形成“两个维度(空间维度、时间维度)、三个层次(总体规划层次、单元规划层次、详细规划层次)、四种类型(总体规划、单元规划、详细规划、专项规划)”的规划编制审批体系。

#### 3.1.1 空间维度:形成“总体规划——单元规划——详细规划”三个规划层次

与国家提出“五级三类”的编制审批体系相比,上海更加强调分层管理的

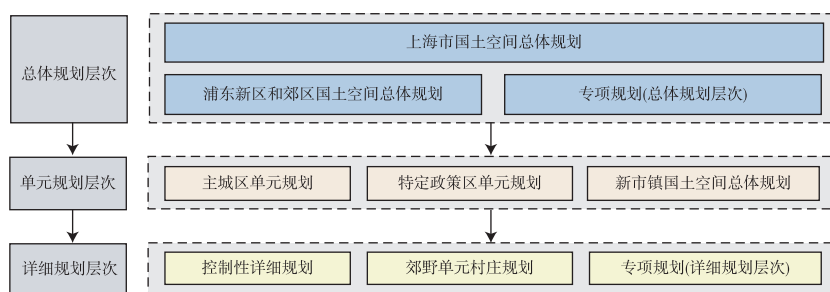


图1 上海国土空间规划编制审批体系  
Fig.1 The territory development planning system  
资料来源:作者自绘。

重要性,打破行政层级限制,将不同级别和类型的规划按照其定位作用而置于相对应的空间层次上,重点是建立各层次规划之间实质性的约束关系,上层次规划通过下层次规划传递和贯彻,下层次规划反馈至上层次规划更新,确保体系层次分明、衔接统一(图1)。

总体规划层次包括上海市国土空间总体规划(以下简称区总规)、专项规划(总体规划层次),重点突出战略引领作用,是指导全市、各区和各专业系统未来20年乃至更长远发展的战略蓝图(熊健,等,2017)。其中,将市级层面的社会事业、基础设施、生态环境、历史文化名城、海洋、产业等涉及空间利用的专项规划也纳入总体规划层次,作为全市国土空间总体规划的补充,明确各专业系统发展目标和空间布局,完善建设标准和实施政策机制等。

单元规划层次包括主城区单元规划、新市镇国土空间总体规划(以下简称镇总规)、特定政策区单元规划,这是结合上海超大城市规划管理实际提出的一种规划层次,既是从体系衔接的角度而设置的介于总体规划层次与详细规划层次之间承上启下的一个层次,也是对规划内容和深度的要求,即单元规划层次各类规划必须达到单元深度,从而发挥对下层次详细规划编制的指导作用,在定位上,单元规划层次更加突出对公共利益和公共资源的保障。

虽然同属于一个规划层次,不同类型的规划在编制内容、管控要素等方面也各有不同。其中,单元规划在2003年修改施行的《上海市城市规划条例》以

及2011年施行的《上海市城乡规划条例》中均予以明确。为适应上海的治理结构和空间特征,新的国土空间规划体系中仍然保留中心城单元规划,并将编制范围拓展至“上海2035”确定的主城区。在规划内容上,合并了原中心城分区规划和单元规划,既对接区政府事权,深入研判全区发展目标和战略框架,统筹各类资源配置;同时也将各项规划管控要求分解至每个单元。考虑到“双增双减”是主城区长期必须坚持落实的重要任务,以及上海主城区内控制性详细规划已基本覆盖的工作基础,主城区单元规划对所有公益性、底线型设施均落实至图则深度。新市镇情况则较为特殊,作为本市郊区行政管理基本层次和城乡统筹基本单元,镇总规既要满足国家对镇级国土空间规划的要求,承接原镇级总体规划和土地利用总体规划的成果要求,同时也在内容深度上进一步下沉,明确各城镇单元和乡村单元的发展要求。与主城区单元规划不同的是,镇总规更强调对近期建设项目的指导,主要对近期实施的公益性、底线型设施深化至图则深度。除了以上两类规划以外,为了与“上海2035”确定的政策区充分衔接,设定了特定政策区单元规划,其内容和深度要求参照主城区单元规划。

详细规划层次包括控制性详细规划、郊野单元村庄规划、专项规划(详细规划层次),这三种类型规划均是突出实施导向,在内容深度上达到图则深度,作为建设项目阶段实施规划土地审批管理的法定依据,但是在编制范围和侧重点上略有不同。其中,城市开发边界内和城市开发边界外的其他建设用地区内,

编制控制性详细规划。考虑到单元规划层次已明确了单元的规划要求以及公益性、底线型设施配置,控制性详细规划可以更加突出面向开发建设、推动城市更新的实施导向。城市开发边界外的乡村地区,按实际需要编制郊野单元村庄规划。郊野单元村庄规划是规土融合的最小单元,重点是结合国土空间综合整治,加强土地、政策、项目、资金等统筹,成为乡村地区的实用性和实施性规划。专项规划(详细规划层次)主要对交通市政基础设施线性工程、位于城市开发边界外和城市开发边界内控制性详细规划未覆盖地区的各类点状设施以及城市开发边界外的生态空间作出统筹安排。在中央18号文对专项规划定义的基础上,上海将涉及空间安排的专项规划细分为总体规划、详细规划两个层次管理,符合中央18号文提出“不同层级、不同地区的专项规划可结合实际选择编制的类型和精度”的要求,且上海做法更为精细,并已运用于管理实践多年。

### 3.1.2 时间维度:构建分阶段实施的行动规划机制

《城乡规划法》明确要求,城市政府制定近期建设规划,规划期限为五年。《土地管理法》也要求制定土地利用年度计划。中央18号文虽然没有相应的明确要求,但将国土空间规划定位为“对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上作出的安排”。同时,国务院对“上海2035”批复中也已明确“分解落实规划目标、指标和任务要求,明确建设重点和时序”的工作要求。因此,在构建上海国土空间规划体系时,加入了时间维度的“国土空间近期规划”和“自然资源保护利用年度实施计划”(图2)。国土空间近期规划每五年滚动编制,有序衔接国民经济和社会发展规划,充分发挥空间引领和土地保障作用。年度实施计划从单纯聚焦土地资源利用拓展到“山水林田湖草”等各类自然资源的保护利用,突出生态文明背景下国土空间规划体系的改革创新。

立了行之有效的传导机制,确保对规划目标的准确传递和约束性内容的刚性管控。

### 3.2.1 加强规划实施的核心要素管控

基于“上海2035”的逻辑框架和发展理念,科学合理地确定核心管控要素。一是指标管控。在“上海2035”确定的“目标(指标)——策略——机制”的逻辑框架下,指标是衔接目标、策略和实施机制的关键环节,将指标作为管控要素,既能在纵向上强化指标的逐层分解,又能实现时间维度上的全过程传导;二是四条控制线管控,约定空间管控的总体框架和底线。将生态保护红线、永久基本农田保护红线、城市开发

边界和文化保护控制线作为空间资源配置的核心手段及管控的核心要素,在各层次规划中逐级深化落实并进行分类分级管理;三是城市设计管控要素,从塑造高品质人居环境的角度出发,在各层次规划中明确相应的城市设计管控要素和具体管控要求。

### 3.2.2 明确各层次规划逐层传导机制

成果体系加强衔接。各层次规划均突出了承上启下的特点,既承接上层次规划的主要内容,也明确对下层次规划的指引内容,起到了下层次规划编制任务书的作用,有效传导管控边界、约束性指标等关键性要素。如“上海2035”成果中包含了分区指引,指导区总规编制。

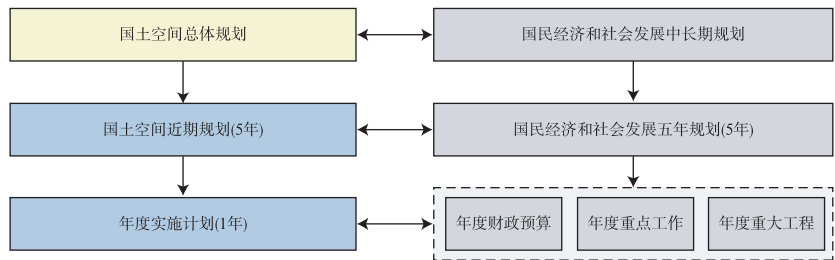


图2 国土空间规划在时间维度上的落实  
Fig.2 The temporal dimension of the territory development plan  
资料来源:作者自绘。



图3 不同规划层次成果衔接  
Fig.3 Links at different planning levels  
资料来源:基于“上海市人民政府,2017;嘉定区人民政府、上海市规划和自然资源局,2019;嘉定区人民政府、上海市规划和自然资源局,2018”绘制。

### 3.2 强调实施性,注重规划实施传导

上海在规划编制和实施中探索建

总体规划层次：上海市城市总体规划（2017—2035年）上海市用地布局规划图



单元规划层次：闵行区浦江镇总体规划暨土地利用总体规划 详细规划层次：闵行区华漕镇MHPO-14030602单元控制性详细规划 土地使用规划图

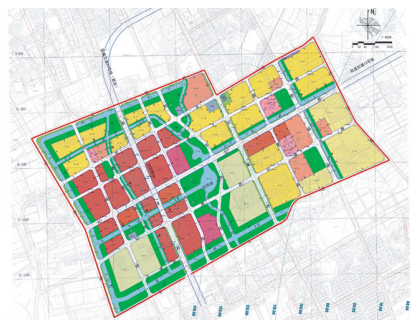
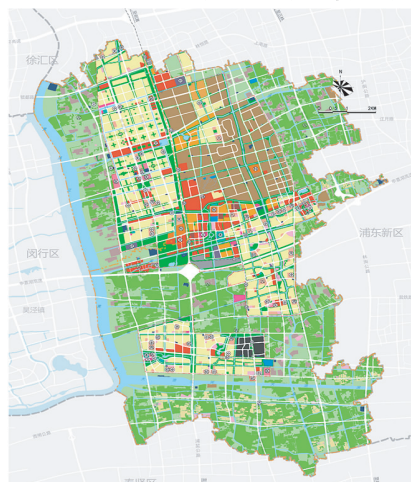


图4 不同规划层次的用地表达深度

Fig.4 Depth of land use at different planning levels

资料来源：基于“上海市人民政府，2017；闵行区人民政府、上海市规划和自然资源局，2019；闵行区人民政府、上海市规划和自然资源局，2014”绘制。

区总规成果中增加街镇指引，形成街镇规划编制任务书；主城区单元规划成果中增加单元图则，明确具体管控要求并分解至各单元和街坊，形成下层详细规划编制任务书。考虑新市镇还存在郊野地区，镇总规成果中除划示城镇单元外，还划示了乡村单元，指导控制性详细规划和郊野单元村庄规划编制（图3）。

成果深度上，根据不同空间管理的要求，明确各层次规划成果深度，如用地表达区分不同规划层次（图4）。总体规划层次借鉴主体功能区规划，吸纳主体功能区划示政策区的做法，突出政策分区，并以功能引导区表达；单元规划层次，对于居住、商办、工业等经营性用地，以功能引导区表达，体现功能混合，也为下层详细规划编制预留弹性，对于底线型、公益性设施则直接落实到地块图斑，保障公共利益。

构建空间管控体系。依托各层次规划统筹各类要素资源空间配置，兼顾刚性和弹性。指标管控，在不同层次规划

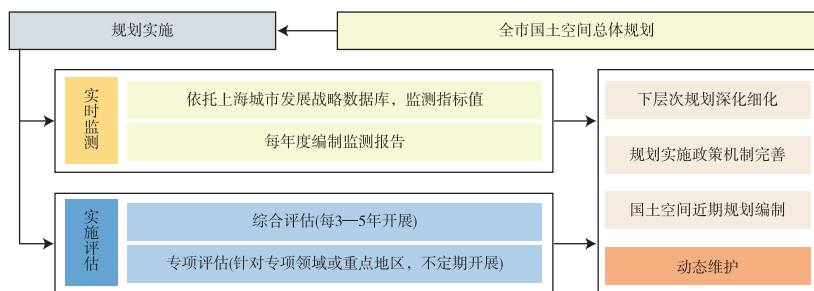


图5 规划监测、评估、维护机制

Fig.5 Planning monitoring, evaluation and maintenance mechanism

资料来源：作者自绘。

中建立相应的指标体系，对于发展规模、空间分区分管制、生态环境、公共服务设施、历史文化保护等方面明确约束性指标，突出自上而下逐级传导。“上海2035”确定的30个核心指标中，共有建设用地总规模、人均公园绿地等16个指标实现了纵向的刚性传导。同时，针对各区发展目标制定差异化的指标，体现地区特色。四条控制线管控，将四条控制线和相应管控要求逐级深化落实。就城市开发边界而言，全市总规是结构

线，主要明确规模和总体布局；区总规是政策区控制线，强调功能区块落地和相关控制指标；单元规划层面是地块图斑线，实现精确落地、图斑管理；详细规划层次则可在不突破规模总量的前提下，对城市开发边界和建设用地控制线进行微调。城市设计管控，将城市设计理念和方法贯穿规划编制和管理全过程，将城市设计成果纳入各层次规划。其中，总体规划层次构建全市和各区整体景观风貌格局，形成城市设计分区管

控要求；单元规划层次深化重点地区空间景观设计，提出不同地区的空间尺度管控策略以及空间标识、城市天际线、重要界面景观的城市设计策略；详细规划层次以附加图则落实各项城市设计管控要求，城镇地区突出国际都会感和文化地域性，乡村地区保护乡村肌理和传统文脉；建设项目管理层面实施土地“带方案”出让，严格按照详细规划确定的城市设计管控要求开展建设项目管理，全面提升建筑和空间品质。

### 3.2.3 形成“监测——评估——维护”规划管理闭环

为实现全过程、常态化、制度化管理，“上海2035”在实施过程中构建了实时监测、实施评估、动态维护机制（图5）。其中，实时监测，科学准确反映一个完整年度的城市运行综合体征，并形成年度总规实施监测报告，发挥反馈预警和决策参谋作用。实施评估分为两类，综合评估全面客观反映规划实施情况，专项评估则聚焦规划实施的重大事项、重点领域或重点地区。在实时监测和实施评估的基础上，及时系统推进规划内容动态维护，如深化细化下层次规划、完善规划实施政策机制、编制国土空间近期规划等，确保监测、评估和维护各环节统筹衔接、互动支撑，提高规划的适应性。

目前，上海正开展《上海市国土空间近期规划（2021—2025年）》编制和年度监测工作，探索“上海2035”在时间维度上的落实机制。一方面，分阶段落实“上海2035”确定的目标和指标。年度监测中，将“上海2035”确定的目标和指标细化到每年的变化趋势上，基于此对比分析年度提前完成、运行正常、进展缓慢的指标。近期规划中，将“上海2035”明确的目标、指标和策略回溯至2025年，并按照“目标——战略——行动”的框架，进一步落到各专项行动中。另一方面，形成年度监测、评估工作与近期规划编制的互动反馈机制。如监测和评估过程中如发现问题，及时通过编制专项近期规划的形式对近期规划相关内容进行调整，确保整体目标不发生偏差。

### 3.3 体现政策属性，转变规划成果形式

“上海2035”转变了原有城市总体规划以及土地利用总体规划成果的内容组织方式，不再采用条文编写的方式，而是由技术性文件向政策性文件转变。重点突出目标指标对规划架构的组织和牵引，建立起和发展目标相对应、以空间方案为载体的各类空间发展策略和机制，实现规划逻辑的完整和连续。为增强面向公众的可读性，成果表达形式也进行了优化，去除繁杂的过程性内容，重视文字排版、图纸表达以及新媒体界面，力求简明扼要、通俗易懂和界面友好。将“上海2035”的成果特点延续到各层次规划中，通过成果组织形式和表达形式上的探索，突出公共政策属性，并使规划成为凝聚全社会共识并指导城市未来发展的纲领性文件。

## 4 实施监督体系

### 4.1 重构国土空间用途管制制度

#### 4.1.1 国土空间用途管制制度的发展历程

国土空间用途管制制度由来已久，由于各类要素的管辖权分散在不同部门，国家层面并没有建立起统一的国土空间用途管制制度。其中，城乡规划行政主管部门主要依据详细规划，通过建设项目选址建议书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证等行政许可来实施用途管制。土地行政主管部门依据土地利用总体规划及其他相关规定，形成了土地转用许可、用地预审、用地批准等实施管理手段。与此同时，不同部门相继建立了森林、湿地等自然资源管制制度。2018年以来，国土空间用途管制职责统一由自然资源部行使，中央18号文又进一步将国土空间用途管制纳入国土空间规划体系，标志着国土空间用途管制进入了新的阶段。国土空间规划是实施国土空间用途管制的依据，国土空间用途管制是落实国土空间规划的重要手段。借此国土空间规划体系构建的契机，可以深入推进国土空间用途管制在管制依据、管制规则、实施许可和监管等多个环节的整合，实现全域全要素全流程管控。

#### 4.1.2 上海在国土空间用途管制方面的探索

随着“上海2035”的批复，上海实现了从“三线”到生态空间、农业空间、城镇空间“三大空间”“四条控制线”的过渡，基本统一了国土空间用途管制的依据。在此框架下，逐步探索全域全地类用途管制。其中，关于建设用地的管制规则和方式日益明晰。城市开发边界内，统一实行“详细规划+规划土地许可”的管制方式；城市开发边界外，如建设项目位于城市开发边界外的其他建设用地区以及属于交通市政基础设施、特殊用地、乡村公益设施等类型，同样可以实行“详细规划+规划土地许可”的管制方式。对于设施农用地、农村小型设施、中小河道以及配套水利设施等，试点探索了相对弹性的管制方式，明确无需办理农用地转为建设用地审批，经备案后仍按农用地管理。但是目前用途管制仍侧重于建设用地，对于转为未利用地和农用地的项目关注不多，对耕地、林地、湿地等地类之间的用途转用也未形成系统性的要求。当务之急是要弥补现阶段管理的空白领域，健全城市开发边界外国土空间用途管制。一方面，进一步深化城市开发边界外用途管制规则，细化“约束指标+分区准入”的管制方式，综合考虑项目类型、用地规模、建筑高度、环保要求等要素，制定空间准入清单，增加管理弹性；另一方面，针对耕地、林地、湿地、水域等，明确全覆盖和精细化的管制规则，研究形成统一的用途转用许可和实施许可，原则上应简化行政审批事项，以备案或核准取代许可。考虑目前地类变更通常为每年度集中变更，建议将国土空间用途管制进一步延伸落实到地类变更管理环节，根据规划土地许可进行实时更新，夯实自然资源调查监测“一张底图”。

在用途管制实施许可方面，自2009年起，在上位法律法规尚未修改的情况下，上海试点将同一阶段的规划、土地审批事项进行了并联审批，2018年以来，又进一步以“一书三证”为基础合并了土地审批手续，实现立项空间准入条件、用途管制规划许可、竣工验收等“一阶段一证

照”。今后上海还将在项目实施许可的管理逻辑、管理方式、管理制度等方面进一步改革创新,不断提高行政审批效能。在全流程管理方面,自2014年起,上海试点推进工业用地的全生命周期管理,并扩大到经营性用地。待条件成熟时,应逐步将集体建设用地、农用地、未利用地等都纳入全生命周期管理,推动自然资源有效保护和高质量利用。

鉴于国家层面国土空间用途管制制度尚在建立过程中,上海将紧密跟踪国家最新要求,不断完善国土空间用途管制制度。值得一提的是,虽然国家层面由自然资源部统一行使所有国土空间用途管制职责,但在上海,林地、湿地、海洋等自然资源管理仍属于其他部门职能,还需强化部门协同,发挥合力,共同实施好国土空间用途管制。

#### 4.2 建立国土空间规划实施监管和考核机制

初步设想从实施监管、绩效考核、监督和责任追究三个方面,构建监管和考核机制。一是创新监管理念和手段,构建国土空间规划实施“互联网+监管”体系,严格执法监管,加强内部监督、层级监督、效能监督、专项监督,并拓展社会监督渠道,维护规划的权威性和有效性;二是建立绩效考核机制,层层落实国土空间用途管制责任,将国土空间规划实施考核结果作为对各级党委、政府及其部门绩效考核的重要内容;三是明确规划实施要党政同责,对各类违法违规行应严肃追究责任。

### 5 法规政策和技术保障

目前《国土空间规划法》尚在立法阶段,上海需做好过渡期法规文件的“立改废释”工作,提前开展《上海市国土空间规划条例》及配套政府规章的立法准备工作,并在政策制定、技术标准等方面加强保障。

#### 5.1 制定统筹协调的综合政策

“上海2035”批复后,针对国土空间保护、土地高质量利用、区域规划协

同、城市品质和风貌保护、乡村振兴、行政审批制度改革、执法监督等各重点领域,及时制定了相关综合性政策,形成了支撑规划实施的“四梁八柱”政策框架。今后还需持续发力,通过精准的制度供给、精细的管理手段、精密的空间管理机制来保障规划实施,并跟踪评估已出台政策的实施效果,及时对政策进行优化完善。

#### 5.2 完善技术标准体系

上海一直重视技术标准制定,如为推进各层次规划编制,上海以面向地方实际、面向实施过程、面向规划管理要求、编制出能用、好用、管用的规划为导向,形成了较为完整的成果规范、管理规程等。今后还需进一步加强学科融合,提高科学性和系统性,对标国际最高标准、最好水平,建立一套既符合上海精细化管理实际,又衔接国家、区域标准、统一规范的技术标准体系。

#### 5.3 优化国土空间基础信息平台

上海在空间信息平台建设方面起步较早,利用机构合并的契机,构筑了全市统一的城市空间基础信息平台,并在规划编制、土地管理等方面建立了不同的子系统,如搭建了总体规划、单元规划、详细规划等规划编制审批平台,及时沉淀空间数据,实现全市各类国土空间规划的协调统一和空间落地,形成“一张图”管理。面对超大城市规划资源管理领域融合整合的改革要求,对照国家统一部署,上海国土空间基础信息平台还需在统一基础数据的基础上进一步优化完善,整合各类子系统,建立数据共享机制,并加强信息平台的应用,发挥平台对国土空间规划制定和实施的支撑作用,提升空间治理的科学化、精细化和智能化水平。

### 6 结语

国土空间规划体系构建是文明演替和时代变迁背景下的重大变革(杨保军,等,2019),国家通过机构改革消除了可能限制国土空间规划体系构建的

行政壁垒,提供了自上而下的制度保障,未来需要各省市在实践中加深对国土空间规划体系的认识,自下而上地积累经验,不断反馈,完善国土空间规划体系。

从上海实践经验来看,空间规划体系的建立和完善都与历次城市总体规划的编制和实施紧密相关。此次落实国家关于建立国土空间规划体系并监督实施的要求,上海仍然坚持这一传统,以实施“上海2035”为主线,建立健全规划编制审批体系、实施监督体系、政策法规体系和技术标准体系。同时,国土空间规划体系的建立是一个渐进的改革创新过程,作为一项系统性、整体性、重构性的改革,并不能一蹴而就,目前上海在规划编制审批体系方面相对比较成熟,今后还要按照国家要求,结合实际不断完善实施监督体系、法规政策体系、技术标准体系。此外,从日本、英国等国际经验看,国土空间规划体系从来都不是一成不变的,也没有标准答案,最好的国土空间规划体系一定是契合国家和地方发展实际。坚信全国各地也将因地制宜,形成顺应地方资源禀赋以及发展阶段的国土空间规划体系实施方案。

#### 参考文献 (References)

- [1] 《城市规划学刊》编辑部. 国土空间规划体系改革背景下规划编制的思考学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2019(5): 1-13. (The UPF Editorial Department. Symposium on plan making in the context of reforming the national territory spatial planning system[J]. Urban Planning Forum, 2019(5): 1-13.)
- [2] 嘉定区人民政府. 上海市规划和自然资源局. 嘉定区安亭镇总体规划暨土地利用总体规划(2017—2035) [R]. 2018. (Jiading Municipal Government. Shanghai Planning and Natural Resources Administration. Comprehensive plan and general land-use plan of Anting town, Jiading district(2017—2035) [R]. 2018.)
- [3] 嘉定区人民政府. 上海市规划和自然资源局. 嘉定区总体规划暨土地利用总体规划(2017—2035) [R]. 2019. (Jiading Municipal Government. Shanghai Planning and Natural Resources Administration. Comprehensive plan and general land-use plan of Jiading district(2017—2035) [R]. 2019.)
- [4] 闵行区人民政府. 上海市规划和自然资源局. 闵行区华漕镇MHPO-1403单元控制

- 性详细规划[R]. 2014. (Minhang Municipal Government, Shanghai Planning and Natural Resources Administration. MHPO - 1403 unit regulatory plan of Huacao town, Minhang district [R]. 2014.)
- [5] 闵行区人民政府, 上海市规划和自然资源局. 闵行区浦江镇总体规划暨土地利用总体规划(2017—2035)[R]. 2019. (Minhang Municipal Government, Shanghai Planning and Natural Resources Administration. Comprehensive plan and general land-use plan of Pujiang town, Minhang district(2017—2035) [R]. 2019.)
- [6] 上海市人民政府. 上海市城市总体规划(2017—2035年)[R]. 2017. (Shanghai Municipal Government. Shanghai master plan (2017—2035)[R]. 2017.)
- [7] 孙施文, 张皓. 全面认识建立国土空间规划体系的意义[EB/OL]. 澎湃新闻, 2019. [https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_3564817](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_3564817). (SUN Shiwen, ZHANG Hao. Comprehensive understanding the significance of establishing national territory spatial planning system[EB/OL]. The Paper, 2019.)
- [8] 熊健, 范宇, 宋煜. 关于上海构建“两规融合、多规合一”空间规划体系的思考[J]. 城市规划学刊, 2017(7): 42-51. (XIONG Jian, FAN Yu, SONG Yu. Reflections on Shanghai's spatial planning system of "two-plan coordination" and "multi-plan integration"[J]. Urban Planning Forum, 2017(7): 42-51.)
- [9] 杨保军, 陈鹏, 董珂, 等. 生态文明背景下的国土空间规划体系[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 16-23. (YANG Baojun, CHEN Peng, DONG Ke, et al. Formation of the national territory development planning system under the background of ecological civilization[J]. Urban Planning Forum, 2019(4): 16-23.)
- [10] 张兵. 国家空间治理与空间规划[M]//理性规划. 北京: 中国建筑工业出版社, 2017. (ZHANG Bin. National spatial governance and spatial planning[M]//Rational planning. Beijing: China Architecture & Building Press, 2017.)
- [11] 张京祥, 夏天慈. 治理现代化目标下国家空间规划体系的变迁与重构[J]. 自然资源学报, 2019, 34(10): 2040-2050. (ZHANG Jingxiang, XIA Tianci. The change and reconstruction of spatial planning system under the goal of modern national governance[J]. Journal of Natural Resources, 2019, 34(10): 2040-2050.)
- [12] 庄少勤. 新时代的空间规划逻辑[J]. 中国土地, 2019(1): 4-8. (ZHUANG Shaoqin. Spatial planning logic in the new era[J]. China Land, 2019(1): 4-8.)

修回: 2020-04