

# 上海市土地整治规划

## (2011-2015 年)

文 本

上海市人民政府  
二〇一三年二月



# 目 录

前 言 .....	1
<b>第一章 总 则 .....</b>	<b>3</b>
第一条 指导思想 .....	3
第二条 指导原则 .....	3
第三条 规划范围 .....	5
第四条 规划期限 .....	5
第五条 规划依据 .....	5
<b>第二章 规划背景 .....</b>	<b>7</b>
第六条 基本情况 .....	7
第七条 面临的问题 .....	8
<b>第三章 总体战略和规划目标 .....</b>	<b>11</b>
第八条 总体战略 .....	11
第九条 战略分区 .....	13
第十条 规划目标 .....	15
<b>第四章 土地整治潜力 .....</b>	<b>18</b>
第十一条 农用地整治潜力 .....	18
第十二条 农村居民点整治潜力 .....	19
第十三条 滩涂开发潜力 .....	19
第十四条 工业用地整治潜力 .....	20
第十五条 土地整治综合潜力 .....	20
<b>第五章 积极推进多功能农地整治 .....</b>	<b>21</b>
第十六条 建设高标准基本农田 .....	21
第十七条 优化农地多功能布局 .....	22

第十八条 加强农田景观建设 .....	23
第十九条 积极推进其他农用地整治 .....	24
<b>第六章 分类推进农村建设用地整治.....</b>	<b>26</b>
第二十条 优化农村建设用地布局 .....	26
第二十一条 分类推进农村居民点整治 .....	26
第二十二条 积极腾退集建区外工业用地 .....	27
第二十三条 加强乡村景观特色保护 .....	28
<b>第七章 创新性探索市地整治 .....</b>	<b>29</b>
第二十四条 推进中心城区旧城更新 .....	29
第二十五条 开展城市郊区“城中村”改造 .....	29
第二十六条 加强城市历史文化风貌区保护 .....	30
<b>第八章 合理有序推进滩涂圈围开发.....</b>	<b>31</b>
第二十七条 合理有序开发滩涂资源 .....	31
第二十八条 加强自然保护区建设 .....	31
第二十九条 强化滩涂开发新增耕地的质量建设与管理 .....	32
<b>第九章 逐步构建绿色基础设施体系.....</b>	<b>33</b>
第三十条 推进绿色生态空间体系建设 .....	33
第三十一条 提高生态用地的生态景观服务功能 .....	33
第三十二条 提高绿色空间体系的生物多样性保护功能 .....	34
第三十三条 提高水土安全管理水平 .....	35
第三十四条 提高防灾避险能力 .....	36
第三十五条 提高土地利用的游憩功能 .....	37
第三十六条 推进绿色基础设施多功能性和多样性建设 .....	38
第三十七条 加强生态景观化工程技术应用 .....	40

<b>第十章 重点区域与重点工程</b> .....	<b>42</b>
第三十八条 土地整治重点区域 .....	42
第三十九条 土地整治重点工程 .....	43
第四十条 土地整治重点项目 .....	45
<b>第十一章 资金与效益</b> .....	<b>46</b>
第四十一条 资金需求 .....	46
第四十二条 资金来源 .....	46
第四十三条 预期效益 .....	47
<b>第十二章 规划实施保障措施</b> .....	<b>49</b>
第四十四条 严格执行规划 .....	49
第四十五条 创新土地整治激励机制 .....	49
第四十六条 健全实施管理 .....	50
第四十七条 保护土地权益 .....	51
第四十八条 引导资金投入 .....	52
第四十九条 提升科技保障能力 .....	52
第五十条 实施差别化保障措施 .....	53
<b>第十三章 附则</b> .....	<b>54</b>
第五十一条 生效日期 .....	54
第五十二条 变更要求 .....	54
第五十三条 解释权 .....	54
<b>附录 术语和定义</b> .....	<b>55</b>

附表 .....	57
表 1 土地整治规划主要控制指标表 .....	57
表 2 各区县主要调控指标表 .....	58
表 3 基本农田整治条件现状表 .....	59
表 4 土地整治重点区域一览表 .....	60
表 5 土地整治重点工程表 .....	61
表 6 土地整治重点项目表 .....	62

**附图：**

图 1 土地利用现状图（2010 年）
图 2 土地整治规划图
图 3 土地整治战略分区图
图 4 农用地整治数量潜力分级图
图 5 农用地整治综合潜力分级图
图 6 农村居民点整治潜力分级图
图 7 农用地整治重点区域分布图
图 8 高标准基本农田建设图
图 9 农村居民点整治重点区域分布图
图 10 工业用地整治重点区域分布图
图 11 滩涂开发重点区域分布图
图 12 市地整治重点区域分布图
图 13 土地整治重点工程分布图
图 14 土地整治重点项目分布图

# 前 言

上海市作为国际大都市，正处于落实国家“四个率先”总要求，加快推进“四个中心”建设的关键时期，在经济发展取得巨大成就的同时，也面临着资源紧约束的限制。为了深入贯彻科学发展观，促进耕地保护和节约集约用地，推进新农村建设和城乡统筹发展，依据《国土资源部关于开展土地整治规划编制工作的通知》（国土资发〔2010〕162号）、《上海市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》、《上海市土地利用总体规划（2006-2020年）》，编制《上海市土地整治规划（2011-2015年）》（以下简称《规划》）。

《规划》主要阐明上海市土地整治的战略，测算土地整治潜力，明确规划期内土地整治的主要目标和任务，合理布局土地整治重点区域、重点工程和重点项目，建设和提升绿色基础设施，制定规划实施的保障措施和重大政策，是规范指导上海市土地整治活动的纲领性文件，是土地整治项目立项审批、村镇建设用地整治、滩涂成陆、农用地整治以及城乡建设用地增减挂钩等各类土地整治活动开展依据。



# 第一章 总 则

## 第一条 指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，立足上海市作为长江三角洲经济区的龙头城市及国家对外开放窗口，围绕上海市“四个中心”建设和“四个率先”总体部署，以统筹城乡发展、建设社会主义新农村、增强现代农业发展基础、推进城镇化进程为目的，坚持“以综合型土地整治推进上海转型发展”的战略导向，聚焦“规范推进多功能农地整治、合理有序推进滩涂圈围开发、分类推进农村居民点整治、积极开展集建区外工业用地渐进性整治、创新性探索价值提升型市地整治”五大方向，明确规划实施保障措施，全面提高土地整治工作水平，增强土地资源对经济社会全面协调可持续发展的支撑能力。

## 第二条 指导原则

### ——坚持统筹城乡发展，严格控制城乡建设用地总规模

按照建设资源节约型社会的要求，以城乡建设用地整治为依托，打通统筹城乡土地资源配置的通道，严控用地总量、优化用地结构、挖掘存量建设用地潜力，加强农村基础设施建设和公共服务，推进城乡公共服务均等化过程，加快推进城乡一体化建设。

### **——坚持促进“三农”发展**

以规范推进多功能农地整治为重点，将建设高标准、高产能的“精品”农田和打造高技术设施农业产业链条作为自身特色，在稳定耕地面积、提高农用地产能，推动具有上海特色的大都市现代高效农业产业体系建设，促进农民增收、农业增效、农村发展。

### **——坚持耕地数量管控、质量管理、生态管护相统一**

规范、合理推进农地整治和滩涂圈围开发，在积极补充和稳定耕地数量的同时，更加注重提高耕地质量和改善农业生态环境，从规划、设计、施工等不同层面都应遵循生态学原理，探讨土地整治的生态化途径，强化上海市绿色基础设施建设的能力。

### **——坚持分类推进、循序渐进、因地制宜、量力而行**

明确土地综合整治的目标任务、区域布局、实施计划和保障措施，根据上海市经济社会发展水平，统筹考虑资金平衡问题和地区各类用地需求，顺应农民改善生产生活条件的愿望和能力，遵循城镇建设用地价值提升的市场规律，有针对性的提出不同的土地整治模式，突出重点，分类推进、循序渐进、因地制宜、量力而行。

### **——坚持以人为本，保障主体的合法权益**

始终把维护包括农民、农民集体经济组织、城镇建设用地单位在内的土地整治主体地位放在首位，坚持群众自愿、以人为本、依法推进。规范操作程序，公开透明，全程吸收群众代表参与，把群众是否支持作为能否实施土地整治的依据。通过土地整治，切实让广大农民群众共享城镇化和新农村建设的发展成果。

### 第三条 规划范围

规划覆盖上海全市地域范围，面积为 8359 平方公里。

### 第四条 规划期限

规划编制基期年为 2010 年，以 2015 年为规划目标年，展望到 2020 年。

### 第五条 规划依据

1. 《中华人民共和国土地管理法》
2. 《中华人民共和国城乡规划法》
3. 《中华人民共和国物权法》
4. 《中华人民共和国土地管理法实施条例》
5. 《中华人民共和国农村土地承包法》
6. 《基本农田保护条例》
7. 《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28号)
8. 《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》(国土资发〔2008〕138号)
9. 《国务院关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知》(国发〔2010〕47号)
10. 《国土资源部关于开展土地整治规划编制工作的通知》(国土资发〔2010〕162号)

11. 《国务院关于印发全国主体功能区规划的通知》(国发〔2010〕46号)
12. 《长江三角洲地区区域规划》(发改地区〔2010〕1243号)
13. 《全国土地利用总体规划纲要(2006-2020年)》
14. 《全国土地整治规划(2011-2015年)》
15. 《上海市实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》
16. 《上海市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》
17. 《上海市土地利用总体规划(2006-2020年)》
18. 《上海市城市总体规划(1999-2020年)》
19. 《上海市基本生态网络结构规划》
20. 《上海市现代农业“十二五”规划》
21. 《上海市农业布局规划》
22. 《上海市景观水系规划》
23. 其他相关规划和文件

## 第二章 规划背景

### 第六条 基本情况

——**自然条件**。上海市地处长江三角洲东缘，东濒东海，南临杭州湾，西接江苏、浙江两省，北界长江入海口，长江与东海在此交汇。2010年末，全市辖17区1县，区域总面积为8359km<sup>2</sup>。

上海市属北亚热带季风气候，温和湿润、光照充足，降水丰沛，四季分明。大部分地区位于长江三角洲平原，土壤肥沃，平均海拔高度为4米左右，地势低平坦荡，河湖水网纵横。

——**经济社会发展状况**。“十一五”时期，上海以率先转变经济发展方式为导向，总体经济保持平稳较快发展的良好态势。2010年，全市完成全社会固定资产投资5317.67亿元，国民生产总值达17165.98亿元，实现了金融危机后的平稳较快增长，全年经济增长10.3%，财政收入2873.58亿元，比“十一五”初翻了一番，三产比重分别为0.6%、42.1%和57.3%，城市和农村居民家庭人均可支配收入分别达到31838元、13746元，常住人口达到2302.66万人，其中户籍人口1412.32万人。

——**土地利用情况**。从土地利用结构来看，上海市土地面积中农用地面积最大，建设用地面积次之，未利用地面积最小，还包括部分的岛屿岛滩。从上海市土地利用空间布局来看，目前，中心城区和周

边扩展地区边界已相对稳定。新城建设正在加快推进,城市一核多心的格局已显雏形。

## 第七条 面临的问题

在国家的一系列政策扶持下,借助得天独厚的区位优势,上海作为长三角经济区的核心城市,经济社会实现了跨越式发展,对周边地区经济发展的辐射效能不断增强。但是,市内尚未解决的结构性矛盾与国际金融危机的影响交织在一起,进一步发展难度加大,土地利用面临的问题十分突出。

**——土地资源承载能力下降,城市发展空间受限。**随着经济的迅猛增长,我市耕地面积迅速衰退,目前,现状耕地仅为348万亩(含带K耕地),耕地保护压力较大;土地后备资源严重短缺,近年来随着大规模开发,滩涂等土地后备资源迅速消耗,且受到生态环境保护的限制,土地承载能力有限。而未来经济社会快速发展在城镇、产业和基础设施建设等方面仍将保持较大用地需求,土地供需矛盾日益加剧,城市发展空间受到严重的限制。

**——土地资源利用较为粗放,经济建设用地需求难保障。**虽然经过多年的努力,上海市土地利用集约程度显著提升,但是,目前建设用地扩展在经济增长过程中的贡献率超过88%,土地要素外延扩张支撑式的经济发展方式并未从根本上得到扭转,特别是城市新开发地区土地低效利用和浪费的现象较为突出,尤其是与世界其他发达城市相比,尚存在较大差距。2010年农村人均宅基地面积高达353.82平方

米,远远超过国家规定的150平方米高限;按照《上海市土地利用总体规划(2006-2020年)》,规划集中建设区外尚有198平方公里不符合规划、需要腾退的工业用地,农村集体建设用地和工业用地比重偏高,土地利用效率低。在这种外延扩张的发展模式下经济建设的用地需求难以得到有效保障。

**——城乡间差距拉大,城乡统筹发展受制约。**当前,上海市城乡二元结构分化态势显著,城乡发展不协调,制约了城乡统筹发展。2010年,城镇地区国民生产总值达到13620亿元,远高于乡村地区的3253亿元;农村居民人均可支配收入在2007年首次突破10000元,但仍远低于城市居民收入,近年来城乡居民收入比保持在2倍以上,收入差距逐年拉大;广大农村地区公共服务供应远低于城市地区,农民居住和生活条件亟待改善。

**——生态空间挤压严重,城市宜居度下降。**近几年来,在建设占用和土地开发等多重因素共同作用下,上海市生态用地空间急剧衰退。2006-2010年间,上海市建设用地面积由240100公顷增加为286260公顷,增加46160公顷,年均增长4%,直接挤压着生态空间。此外,伴随着中心城区的扩张,生态资源(包括绿地、园林地、耕地、湿地)呈现被向郊区挤压的态势。落实上海市生态网络规划、保障城市发展生态需求,提高城市宜居度,已成为未来一段时期内上海土地利用进而土地整治的一项重要目标。

可见,在上海市经济转型的关键时期,建设用地总量和增量指标不能满足经济社会快速发展的需要,工业用地比重偏高,郊区土地利

用粗放,城市的生态空间结构不合理等许多问题交织在一起形成了阻碍经济又好又快发展的瓶颈。在这一形势下,通过《规划》的编制和落实,可以有效新增耕地,盘活用好存量建设用地,缓解当前突出的建设用地供需矛盾,从而落实土地利用总体规划和生态网络规划,优化发展空间布局,带动产业结构调整,为上海转型发展提供动力。

当前和今后一段时期,上海市推进土地整治也具备许多有利条件,面临难得的发展机遇。从发展环境看,深入贯彻落实科学发展观,加快转变经济发展方式,建设资源节约型、环境友好型社会的战略目标,既对开展土地整治提出了更高的要求,也为其创造了有利条件。尤其是近年来我国不断加强土地整治工作力度,并已经上升为国家层面的战略部署,是上海推动土地整治工作的重要机遇。从上海实践看,上海市是全国较早开展土地整治工作的地区之一,在扎实推进土地整治过程中,取得明显成效,尤其在农村宅基地置换、城乡建设用地增减挂钩、基本农田建设等方面积累了丰富的实践经验,并探索性提出了一系列相关政策,为突破土地利用瓶颈奠定了坚实基础。

## 第三章 总体战略和规划目标

### 第八条 总体战略

立足上海土地利用的突出矛盾与实际问题的现实，着眼土地整治与经济社会发展的契合点，未来上海市土地整治的战略为“145”整治战略，即1个导向，4大目标，5个方向。

——**1个导向**：坚持“以综合型土地整治推进上海转型发展”的战略导向。综合型要突出三点，一是目标的综合，二是部门的综合，三是整治类型的综合。

——**4大目标**：在土地整治中聚焦“增加耕地数量”、“提高集约水平”、“完善生态网络”、“优化空间形态”四大目标。

——**5个方向**：

一是规范推进多功能农地整治。围绕农地的“数量、质量、生态”功能，贯彻“两加强，两促进”方针，即“加强农田的集中连片，加强农田生态和景观建设；促进具有上海特色的都市型现代农业建设，促进上海特色的生态景观格局建立”，规范推进农地整治。这是上海市土地综合整治的基础之一。

二是合理有序推进滩涂圈围开发。把握滩涂成陆、成田的自然规律，贯彻“两兼顾，两支撑”方针，即“兼顾利用与保护，兼顾前期

开发与后期管护；支撑城市发展用地需求，支撑城市外围生态空间”，合理有序推进滩涂圈围开发。这是上海市土地综合整治的基础之二。

三是分类推进农村居民点整治。立足不同地区农村经济社会发展条件和农民群众的实际需求，贯彻“两调整，两改善”方针，即“调整农村居民点聚落布局形态，调整城乡土地利用结构；改善农村居民点用地效率，改善农民生产生活条件”，以“外冈模式”和“庄行模式”为蓝本，在集建区内和集建区外分别以“城市化推进型”和“乡村更新型”农村居民点整治为主推模式，实现“分区+分类”相结合的农村居民点整治态势。这是上海市土地综合整治的重点之一。

四是积极开展集建区外工业用地渐进性整治。参照上海市“十二五”规划、产业发展规划及“三线管控”的总体部署，贯彻“两优化，两提升”方针，即“优化工业企业空间布局，优化工业产业构成；提升工业用地对周边发展的辐射效能，提升工业用地利用效益”，配合农村土地整治项目，积极推进集建区外工业用地整治。这是上海市土地综合整治的重点之二。

五是创新性探索价值提升型市地整治。借鉴旧城改造、历史风貌区维护、城区工业用地“退二进三”的经验，贯彻“两改造，两提高”方针，即“改造城市旧区，改造城郊城中村；提高城市土地价值，提高城区环境品质”，探索推动中心城区的更新型改造、城市历史文化风貌区保护性改造、“195”工业企业转型以及城市生活休闲服务性用地建设，为将来大规模推进市地整治积累经验。这是上海市土地综合整治的创新方向。

## 第九条 战略分区

在土地整治总体战略指导下，参照《上海市土地利用总体规划（2006—2020年）》土地利用战略分区，以土地整治的功能导向为依据，以建制镇（街道）为分区单元，将上海市全域划分为六个土地整治战略分区。

——**中心城优化增强型整治区**。包括中心城8大城区及宝山区东南部9个镇（街道）、嘉定区江桥镇、闵行区北部7镇以及原浦东新区大部分镇（街道）。该区域以城市建设用地为主要用地类型，城市功能高度集中，土地权属关系复杂，缺乏必要的生态空间支撑、整治难度较大。该区域土地整治的主要方向是进一步优化城市空间结构，增强用地效能。重点开展保护型和更新型市地整治、工业集中区的综合整治，全面提高土地集约节约利用水平。

——**沪西北及沪中改造提升型整治区**。包括闵行区南部5个镇（街道），松江区东部8个镇（街道），青浦区东北6个镇（街道），嘉定区除江桥镇外的其他地区，及宝山区罗泾镇、罗店镇、月浦镇。该区以城镇建设用地和工业用地为主要用地类型，兼有部分农村用地。经济较为发达，土地开发强度较大，用地类型复杂，布局较为凌乱，生态用地空间挤压严重。该区域土地整治的主要方向是对凌乱分布的建设用地进行结构调整，提升区域经济发展水平、经济辐射能力以及生态服务功能。重点开展“198”工业用地整治、近郊城市化推进型农村居民点整治和嘉青、嘉宝生态走廊和城市西北生态外环绿色基础设施建设。

——**沪西保护和改善型整治区**。包括青浦区朱家角镇、金泽镇、练塘镇，松江区佘山镇和佘山国家旅游度假区、新浜镇、五库农业示范区、泖港镇，以及金山区枫泾镇。该区以农用地、农村建设用地、城镇建设用地为主要用地类型，水域和林地广泛分布，兼有部分工业用地。经济发展水平相对较低，土地开发强度较小，农村居民点广泛、散乱分布，农田细碎化程度较高。该区域土地整治的主要方向是保护区域自然生态环境和人文景观。重点开展生态搬迁型工业用地整治、远郊乡村更新型农村居民点整治、历史文化名镇的保护性整治和黄浦江上游“两廊一源”生态空间构建。

——**沪南新农村和高标准农业建设区**。包括金山区除枫泾镇外的区域和奉贤区除奉城镇外的区域。该区域以农村建设用地和农用地为主要用地类型。属于上海市远郊区，经济发展水平相对较低，土地开发强度较小，农村宅基地分布凌乱，生态用地空间切割和分散问题突出。该区域土地整治的主要方向是促进新农村和高标准农田建设。重点开展高标准基本农田建设和远郊乡村更新型农村居民点整治。

——**沪东南精明拓展型整治区**。包括浦东新区中南部(原南汇区)及奉贤区的奉城镇。该区域以工业用地、农村建设用地和农用地为主要用地类型，区内南汇东滩是上海市重点圈围开发的滩涂资源。经济发展水平相对较低，土地开发强度较小，工业用地、农村宅基地分布凌乱，随着浦东中部地区的高速发展和临港新城的建设，未来用地需求巨大。借鉴精明增长的思想，确定该区域土地整治的主要方向是拓展浦东发展空间，促进沿海产业的科学合理布置，提升区域用地效能。

重点开展农村居民点整治、“198”工业用地搬迁腾退和南汇东滩圈围开发。

——**崇明绿色生态型整治区**。包括崇明县本岛、长兴岛和横沙岛全域。该区域以农村建设用地和农用地为主要用地类型，区内崇明边滩、长兴横沙两岛新滩是上海市两处主要滩涂资源。经济发展水平相对较低，土地开发强度较小，滩涂资源丰富，林地广泛分布，是上海现代化综合生态岛。该区域土地整治的主要方向是加强基本农田建设，打造城市北部生态屏障。重点开展高标准基本农田片区建设和崇明北支滩涂、横沙东滩圈围开发，做好滨海湿地保护。

## 第十条 规划目标

按照全面建设小康社会的总体要求，围绕建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的总体目标，根据《上海市国民经济和社会发展规划第十二个五年规划》和《上海市土地利用总体规划（2006-2020年）》确定的目标任务，综合考虑上海土地整治潜力，规划期内（2011-2015年）补充耕地量确定为16000.0公顷（24.00万亩），其中农用地整治补充耕地1786.6公顷（2.68万亩），农村居民点整治补充耕地980.0公顷（1.47万亩），滩涂圈围开发补充耕地2733.3公顷（4.10万亩），延时平衡和国家统筹补充耕地10500.0公顷（15.75万亩）。具体规划目标如下：

——**全面推进土地整治**。规划期内，建设旱涝保收高标准基本农田98666.7公顷（148万亩），整治农村居民点5000.0公顷（7.5万亩）、

工业用地 1733.3 公顷 (2.6 万亩); 滩涂圈围开发 3933.3 公顷 (5.9 万亩)。到 2020 年, 建设旱涝保收高标准基本农田 165333.3 公顷 (248 万亩), 整治农村居民点 9333.3 公顷 (14.0 万亩)、工业用地 3466.7 公顷 (5.2 万亩); 滩涂圈围开发 13066.7 公顷 (19.6 万亩)。

**——努力提升土地整治效果。**规划期内土地整治补充耕地 16000.0 公顷 (24.00 万亩)。耕地占补平衡任务得到落实, 基本农田质量显著提高, 使农田等级达到全市最高水平; 合理引导农业结构调整, 整治低效利用园地, 合理配置其他农用地, 提高农业的利用效率和效益; 优化农村建设用地布局, 改善农村生活生产条件; 落实规划, 有效引导工业用地向“104”工业区块集中。城乡建设用地结构趋于合理, 用地布局得以优化, 集约利用程度稳步提升。

**——规范推进重点工程和重点项目。**规划期内重点组织实施 6 类土地整治重点工程, 总规模为 27766.7 公顷 (41.65 万亩), 可新增耕地 3973.3 公顷 (5.96 万亩)。根据实际需要与能力适时开展“城市历史文化风貌区保护型、旧城区和落后城区更新型整治重点工程”和“绿色基础设施建设重点工程”; 设立重点项目 21 个, 总规模为 30350.57 公顷 (45.5 万亩), 可新增耕地 3707.68 公顷 (5.6 万亩)。

**——逐步构建绿色基础设施体系。**规划期内逐步构建绿色基础设施体系, 大力提升“生态景观服务、生物多样性保护、水土安全、防灾避险和休闲游憩”5 个绿色基础设施功能; 推广应用“多功能农田生态景观建设、生态修复和污染控制、多层次植被建设、乡村景观特征提升、生态廊道和绿道建设、防灾避险”6 项生态景观建设技术。

从而为上海市“双环八廊二十区四大源地”为框架的绿色生态空间体系建设服务。

——**保障土地整治资金。**规划期内土地整治预计总投资 1200 亿元，其中重点工程投资 490 亿元。总投资中来源于土地整治财政专项资金的额度约 260 亿元，其余 940 亿元的资金缺口通过整合农委、经信委等相关部门的资金、吸引民间资金等途径解决。

——**土地整治保障体系基本建立。**土地整治保障制度更加完善，工作机制、平台基本建立，科技支撑更加有力，公众参与更加充分，监督管理更加有效，为土地整治的顺利推进提供有力保障。

## 第四章 土地整治潜力

### 第十一条 农用地整治潜力

上海市农用地整治潜力包括两类：数量潜力和质量潜力。数量潜力是农用地整治后增加的耕地面积；质量潜力是农用地整治后提升的生产能力。

——**数量潜力**。上海市农用地整治的数量潜力主要来源于农用地集中分布区域中零星分布的坑塘水面、养殖水面、田坎、晒谷场、荒草地、其他未利用地和苇地。根据上海市第二次土地调查成果，结合区县潜力调查数据，全市农用地整治的数量潜力为 3240.0 公顷（4.86 万亩）。从分布上来看，金山区、崇明县、青浦区和奉贤区农用地整治的数量潜力较大，而宝山区、闵行区和浦东新区的北部农用地整治的数量潜力较小。

——**质量潜力**。质量潜力以农用地整治后产能提高程度表示。基于上海市农用地分等成果，结合区县潜力调查数据，上海市农用地整治质量潜力为产能提高 4.18 万吨。从分布上来看，金山区、崇明县、青浦区、奉贤区和嘉定区农用地整治的质量潜力较大，而宝山区、闵行区和浦东新区的北部农用地整治的质量潜力较小。

## 第十二条 农村居民点整治潜力

——**理论潜力**。农村居民点整治的理论潜力指不考虑经济社会影响的农村居民点可腾退规模。根据上海市各乡镇现状农业人口、规划期末的农业人口、现状居民点用地面积和标准用地面积，以乡镇为单位，测算出农村居民点可腾退规模。经汇总，上海市农村居民点整治的理论潜力为 26626.7 公顷（39.94 万亩）。

——**现实潜力**。农村居民点整治的现实潜力指考虑经济社会影响后的整治后实际可增加的耕地面积。在理论潜力分析的基础上，考虑交通地理因素、经济因素、环境因素和社会因素的影响，以乡镇为单位，运用综合指数修正法对农村居民点整治的理论潜力进行修正，得出各乡镇农村居民点实际可腾退规模。经汇总，上海市农村居民点实际可腾退规模为 11420.0 公顷（17.13 万亩）。新增耕地系数按 0.7 计算，可新增耕地 7993.3 公顷（11.99 万亩）。从分布上来看，嘉定区、松江区、金山区、青浦区和奉贤区农村居民点整治的现实潜力较大，而崇明县、闵行区和浦东新区的北部农村居民点整治的现实潜力较小。

## 第十三条 滩涂开发潜力

滩涂开发潜力指滩涂开发后可新增的耕地面积。根据上海市滩涂资源开发补充耕地调查数据，综合考虑生态保护和土壤、环境质量情况，剔除不适合开发的区域。上海市滩涂开发潜力为 12353.3 公顷（18.53 万亩）。

## 第十四条 工业用地整治潜力

——**理论潜力**。工业用地整治的理论潜力指不考虑经济社会影响的工业用地可腾退规模，其来源为工业用地整治重点区域内位于集中建设区之外的工业工地。上海市工业用地整治重点区域内工业用地整治的理论潜力为 6740.0 公顷（10.11 万亩）。

——**现实潜力**。工业用地整治的现实潜力指考虑经济社会影响后的整治后实际可增加的耕地面积。上海市工业用地整治重点区域内实际可腾退规模为 2720.0 公顷（4.08 万亩），可新增耕地面积为 2040.0 公顷（3.06 万亩）。

## 第十五条 土地整治综合潜力

通过叠加农用地整治数量潜力、农村居民点整治潜力、滩涂开发潜力和工业用地整治潜力，上海市土地整治综合潜力，即土地整治后可增加的耕地面积为 25626.7 公顷（38.44 万亩）。

## 第五章 积极推进多功能农地整治

### 第十六条 建设高标准基本农田

以整治促建设，以建设促保护，树立数量、质量与生态并重的整治理念，按照“先易后难”的原则，大规模建设高标准基本农田。积极在浦东新区、崇明县、金山区、奉贤区、青浦区、松江区等地实施田水路林村综合整治，增加耕地面积，打造一批适应现代农业发展要求的高标准、成规模的基本农田。规划期内，通过基本农田整治补充耕地 1787 公顷（2.68 万亩），建设旱涝保收的高标准基本农田 98667 公顷（148 万亩）。到 2020 年，通过基本农田整治补充耕地 2787 公顷（4.18 万亩），建设高标准基本农田 165333 公顷（248 万亩）。通过各项土地整治工程建设，示范区基本农田实现“土地集中连片、田块平整、水利设施完善、田间道路布局合理、防护林网配套”的农田景观；并采取各种有效措施提高耕地产出水平，提升基本农田地力等级、改善农田土壤质量、提高农田质量等级，使农田等级达到全市最高水平。扎实推进高标准基本农田建设。按照“统筹兼顾、突出重点、先易后难、分类实施”的原则，以项目为载体扎实推进。对高标准基本农田建设实行集中统一、全面全程监管，做好在线实时报备工作，切实落实后续管护责任。积极推进高标准基本农田示范县（崇明县）的基本农田建设，优化土地利用结构与布局，提高基本农田质量，加

强农田生态环境建设,切实发挥示范带动作用。规划期内崇明县完成3.63万公顷(54.5万亩)的高标准基本农田建设任务。

切实加强农田水利设施建设。建立完善配套齐全、灌排通畅、安全高效的农田水利体系。加快新建设施粮田、菜田水利配套,启动经济作物农田水利配套建设,完善已建设施粮田、菜田水利配套,灌排设施配套到位,强化灌溉管网化,加快老化设施更新改造;启动高水平粮田和高水平菜田设施智能化灌溉项目及经济作物高效节水灌溉项目;推进郊区低洼地区治理,加强外围防洪屏障建设,加快圩区达标建设,圩区除涝标准基本达到20年一遇的标准。

## 第十七条 优化农地多功能布局

根据《上海市现代农业发展“十二五”规划》,依据本市农业的区域特色、功能、发展预期和生态承载能力,扩展农地功能,优化功能布局。崇明三岛生态农业片区(包括崇明、长兴和横沙三岛)要促进优质农田的集中连片,加强耕地质量建设,强化耕地生产功能,形成全市最主要的优质绿色农产品综合生产基地,并以此为依托,积极开发生态型休闲观光农业。杭州湾北岸粮菜、瓜果特色生产片区(包括金山区中东部、松江浦南、奉贤区和浦东南部地区)要重点强化常年菜地的基础设施建设,形成市郊主要蔬菜生产基地,并结合桃花节、菜花节和蟠桃节等农业节庆,积极发展以休闲观光、参与体验为主的农业旅游。黄浦江上游地区“三水”农业片区(包括青浦、松江、金山三区西部的黄浦区上游地区)要巩固以水稻、水产养殖和水生经济

作物为主的“三水”农业生产,强化“三水”农业的基地化和设施化建设,并开发具有江南水乡特色的农业旅游。西北部蔬菜、粮食设施化生产片区(包括青浦区北部、嘉定区西北部和宝山区西北部地区)要重点开展“田水路林村”综合整治,改进田块形状,促进农田集中连片,推进适度规模和产业化经营,提升蔬菜、粮食设施化和基地化水平。中近郊都市田园农业发展片区(包括中心城区外围区域)要积极开拓农业旅游,充分发挥都市田园农业的多元服务功能。

## 第十八条 加强农田景观建设

按照提高农田生产与生态服务功能、景观文化功能、观光休闲功能的目标,将上海市农田景观格局建设划分为景观休闲与绿色农田区、高自然价值农田区、网络化生态农田区和集中连片农田区。

景观休闲与绿色农田区包括宝山生态保育区、嘉定生态保育区、嘉定生态走廊、浦东生态保育区、主城区环城绿带,是城市的绿色屏障,也是城市生态的补充和市民体验农业的基地。该区应大力建设开阔的绿色空间,农田周边以具有美化功能的低矮灌木绿篱围拢农田;基础设施建设中应采取喷灌、滴灌、暗管排水;同时加强土壤污染防治,加大翻耕深度、采用超累积植物等措施对土壤进行生态修复。

高自然价值农田区包括崇明生态走廊、横沙岛、金奉生态走廊、黄浦江生态走廊、青松生态走廊,是发挥生态保护功能的农田生产区。该区应审慎进行坑塘、湿地的填埋,保护并提高生境多样性,加大湿地生态修复;加强生态驳岸、农田缓冲带等生态化工程建设,提升农

田自然价值;将农田基本设施建设、肥力培育等与河流两岸的防风林的建设相结合,做到因地制宜;进行农田的景观设计,与现有的林地、园地有机结合,形成河水清碧、绿树成荫、硕果满目、沃野万里的独特景观。

网络化生态农田区包括金汇港生态走廊、浦奉生态走廊、奉贤东生态保育区、奉贤-临港生态保育区,是集湿地保护、建筑隔离、休闲景观发达且兼具防风功能的农田生产区。该区应加大水系与道路两侧的防护林种植,形成高密度的防护林网络体系,形成有水有路必有林的网络化格局;农田基本建设应在结合地形条件下,考虑明沟、明渠与管道工程相结合,灌溉以喷灌为主,田间道路可适度硬化,林网建设充分与城市景观相结合,创建生态型防护林体系。

集中连片高标准农田区包括崇明本岛、奉贤西生态保育区、金山生态保育区、黄浦江上游生态保育区、青浦生态保育区、嘉青生态走廊,是发挥农田生产与生态保护功能的农田生产区。该区应加强现有农田格局保护以及零散居民点整治,促进农田集中连片;按照高标准农田的要求进行建设,大力发展精准农业、设施农业和现代生态农业,防止城市污染向农田的扩散,切实提高优质农田的土地生产能力。

## 第十九条 积极推进其他农用地整治

合理引导农业结构调整。发挥土地整治对农业结构调整的引导作用,在稳定和增加耕地面积的基础上,合理配置其他农用地,提高农业的利用效率和效益。

整治低效利用园地。积极开展对中低产业园地的整治，完善园地配套设施，稳步提高园地效益；根据农业产业布局，引导新建园地集中布局，集约发展。

## 第六章 分类推进农村建设用地整治

### 第二十条 优化农村建设用地布局

以改善农村建设用地利用效率和改善农民生产生活条件为目标,积极推进农村建设用地布局的优化。有序推行分散农村居民点的适度集中归并,撤并零星、散乱、闲置、废弃的居民点,引导农民向城镇、集镇、中心村集聚,形成空间布局合理的居民点体系。在规划的集中建设区内,以城乡统筹发展为目标,积极开展迁村并点,鼓励农民腾退宅基地,实施农村居民点社区化管理,形成人口相对集聚、农村环境优美、城镇形象突出的新市镇。在规划的集中建设区外,按照有利生产、方便生活的原则,适当进行农村居民点的调整归并,有重点地推动中心村的建设。在规划的生态控制线内,鼓励和推动农村居民点的整体外迁和适度归并。规划到2015年和2020年,分别通过农村居民点整治补充耕地980公顷(1.47万亩)和2113公顷(3.17万亩);安排增减挂钩周转指标1800公顷(2.7万亩)和3133(4.7万亩)。

### 第二十一条 分类推进农村居民点整治

在嘉定区、宝山区、闵行区和浦东新区等近郊快速城市化地区,以“外冈模式”为蓝本,积极、规范地推进“城市化推进型的农村居民点整治”,采用“宅基地置换到城镇”的安置模式,注重居住向城镇集中和农民向市民的转化。

在奉贤区、金山区等远郊农业地区，以“庄行模式”为蓝本，稳妥地推进“乡村更新型的农村居民点整治”，采用“宅基地归并集中”的安置模式，注重建设农村、服务农民和提升农业的目标。

在经济薄弱地区、现代农业发展地区、太湖流域水环境综合整治区域以及产业、自然、人文特色地区，积极开展“原地改造型的村庄整治”。村庄改造以保持村庄原有生态、自然特色为前提，以科学合理的村庄规划为指导，以提升农村基础设施水平，改善农村生态环境，配套完善村内公益性基础设施为重点，全面改善农村生产生活条件，改变农村脏乱差面貌，生动展现农村特色风貌。

在规划集中建设区内及部分集中建设区外的农村居民点整治运用“城乡建设用地增减挂钩”政策，坚持封闭运行、规范管理的原则，合理安排增减挂钩试点的规模、布局和时序。在严格尊重农民的主体作用和决策权利的前提下，通过农村居民点整治腾出的土地，首先在满足项目区农村发展用地后，调剂为城镇工矿建设用地的，必须纳入挂钩试点管理，并确保挂钩所获土地增值收益全部返还农村。

## **第二十二条 积极腾退集建区外工业用地**

在规划的集中建设区外，分层次逐步推进“198”集体工业用地的综合整治，宜拆则拆、宜改则改，宜留则留。规划期内优先推动高污染、高耗能、低效利用、开工不足的小型独立工业点进行搬迁复垦，运用“城乡建设用地增减挂钩”政策，按照建设用地总量不增加、耕地总量不减少的基本原则，实现存量用地空间腾挪、城乡建设用地结

构布局优化、耕地质量提高的目标。同时,在规划确定的市级城市绿色生态空间控制范围内,积极开展零星工业用地的复垦。工业用地复垦,要严格评估其土壤环境指标情况,实施土壤修复,达到耕地环境质量标准后方可还耕。规划到2015年和2020年,分别通过集建区外工业用地整治安排增减挂钩周转指标1733公顷(2.6万亩)和3466(5.2万亩)。

## 第二十三条 加强乡村景观特色保护

加强村庄整体风貌设计,注重村庄人文环境、建设环境和艺术环境的统一规划,实现自然环境和人文环境的和谐。注重保留当地传统、有特色的农耕文化和民俗文化,保护自然人文景观及生态环境。注意避让和保护特色村庄,控制周边建筑类型、高度、风格和色彩,使之与旧址建筑相协调。

## 第七章 创新性探索市地整治

### 第二十四条 推进中心城区旧城更新

中心城区以“二级旧里”以下房屋改造和工业用地、仓储用地二次开发为主，通过旧城更新提高城市宜居度，提高城市土地价值。规划期内完成“二级旧里”以下房屋改造350万平方米。重点开展以虹桥商务区周边、迪斯尼项目周边、苏州河沿岸、五角场、吴泾、吴淞、真如—长风地区的工业用地二次开发。实行土地储备出让的旧城更新模式，试点探索市地整治的非市场交易调地模式，在不改变使用权人、符合规划用途前提下，支持原用地者利用存量国有建设用地兴办信息服务、研发设计、创意产业等现代服务业。

### 第二十五条 开展城市郊区“城中村”改造

城市郊区以“城中村”改造为主，推动有条件的小城镇实施撤并，加快老集镇改造。重点加强公共服务和基础设施配套，综合改善城镇居住环境，提高城市化水平。规划期内重点完成浦东川沙新镇、金山枫泾镇、崇明陈家镇等地区的“城中村”改造。探索挂钩周转指标安排与城郊“城中村”用地效率提高的联动机制，加大财政、土地等政策的支持力度，形成城镇更新改造的促进机制。

## 第二十六条 加强城市历史文化风貌区保护

按照“更新是发展，保护也是发展”的理念，加强对城市历史文化风貌区的保护，重点区域包括中心城和 12 个历史文化风貌区及其内具有历史文化价值的 144 条道路和街巷、浦东新区和郊区的 32 个历史文化风貌区。

## 第八章 合理有序推进滩涂圈围开发

### 第二十七条 合理有序开发滩涂资源

以科学发展观为指导,充分发挥我市滩涂资源的优势,按照加快促淤,保护生态,适度圈围,有效利用的原则,合理有序开发滩涂资源。规划到2015年和2020年,通过滩涂开发补充耕地2733公顷(4.10万亩)和9140公顷(13.71万亩)。规划期内,重点推进崇明北支滩涂、横沙东滩和南汇东滩的圈围开发。其中,崇明北支是本市可开发利用中高滩滩涂资源相对比较集中的区域,通过实施中缩窄方案,未来可形成一定的成陆土地,但除需要与交通、水利、环保、防洪除涝、供水、生态保护等功能性协调外,还需要建立省市间协调机制。横沙东滩是本市滩涂圈围的重点区域之一,需要协调好与交通部门的功能性要求。南汇东滩应结合南汇咀控制工程和南槽航道整治,远期可争取扩大中低滩滩涂圈围。

由于滩涂围垦形成耕地时间较长,滩涂围垦补充耕地需要通过“延时平衡”方式进行耕地占补平衡。

### 第二十八条 加强自然保护区建设

要正确处理好湿地保护与滩涂资源开发利用的关系,因势利导、因地制宜,遵循长江口、杭州湾河势和滩涂演变的自然规律,统筹兼顾土地开发、湿地保护等对滩涂资源的需求,合理保护、有序开发,

做到动态平衡。

保护崇明东滩及九段沙新生湿地生态系统,以自然保护区建设为重点,持续加大保护区建设力度,通过湿地建设及退化湿地修复,优化长江口湿地的生态特征和生态服务功能,维护城市生态安全。要推进崇明东滩、北港北沙等滩涂资源整体保护工作,根据湿地变化规律,依法对保护区范围进行动态管理,确保保护区区域面积不减少。

## **第二十九条 强化滩涂开发新增耕地的质量建设与管理**

加强滩涂开发新增耕地的质量建设,加大农田水利、耕作道路、林网等基础设施建设,改善耕地生产条件。加强新增耕地的后期管护,采取培肥地力、保护性耕作等措施,改良土壤性状,稳步提升新增耕地地力。积极实施耕作层剥离工程,鼓励剥离建设用地占用耕地的耕作层,并在符合水土保持要求的前提下用于滩涂开发新增耕地的建设。并加强宜耕土层的改良建设,培肥地力,改良土壤性状,促进新成陆资源尽快形成生产力。

## 第九章 逐步构建绿色基础设施体系

### 第三十条 推进绿色生态空间体系建设

规划期内为推进落实上海市“双环八廊二十区四大源地”为框架的绿色生态空间体系建设,提高土地综合生产力,上海市应大力提升绿色空间体系的生态景观服务、生物多样性保护、水土安全、防灾避险和休闲游憩5个功能。按照上海市绿色生态空间体系,开展区域化、特征化土地整治,促进农田、林地和水系景观格局优化,构建城乡一体化的多功能绿色基础设施;加强生态景观化工程技术应用,提高土地整治工程的生态弹性和景观价值,推进土地的生态管护。

### 第三十一条 提高生态用地的生态景观服务功能

按照上海市“双环八廊二十区四大源地”为框架的绿色生态空间体系,大力开展生态用地复垦和生态修复,严格控制生态用地空间布局,做好“数量管控、质量管理和生态管护”。

严格保护基本农田空间格局。按照崇明三岛农业区、黄浦江上游农业区、杭州湾北岸农业区和城郊结合部楔形农业区四大区域板块的都市型农业发展要求,整域推进耕地整治,优化农田景观格局。开展网络化生态农田、高自然价值农田、景观美化农田和集中连片高标准农田生态景观建设,提高耕地的综合生产能力、生态服务功能和景观价值。

促进《上海市城市森林规划》中提出的林地建设目标的实现。到2020年,全市的森林将形成“一环十六廊、三带十六片”总体格局。大力推进郊区农田、道路、河道林网建设,促进沿海防护林、水源涵养林建设。按照乔灌草结合的群落原理和绿色基础设施多功能性原则,构建生态景观型、生态经济型和生态防护型农田林网。

促进“江-河-湖-湿地-滩涂”水系空间格局形成,为进一步发挥骨干河道在城乡防汛安全保障、生态环境改善和内河航运建设中的重要作用,构建全市“1张水网、14个水利综合治理分片、226条骨干河道”的全市水系空间规划布局。大力推进河道、湿地和滩涂生态修复,加强各类土地整治排灌系统网络化建设,生态景观化工程技术应用,提高节水、排灌能力以及应对水灾害弹性。

### **第三十二条 提高绿色空间体系的生物多样性保护功能**

按照生态网络空间结构原理(核心区、缓冲区、廊道和跳岛),进一步优化绿色生态空间体系,提高生态景观质量,推进以生物多样性保护为目标的生态网络建设。

严格保护长江口岛群、淀山湖水源地、杭州湾海湾滩涂湿地和东海海域湿地等生物多样性保护核心区,建设200-400m的高自然价值缓冲区;修复并建设包括公园、林地、湖泊、湿地、坑塘等多种类型的生物跳岛;建设嘉宝生态走廊—主城区环城绿带西线—金奉生态走廊、黄浦江生态走廊—大治河生态走廊两条主干生物扩散廊道。

大力开展生物生境修复,提高自然和半自然生境的比例和质量。

通过林网、楔状生态斑块、生态桥和涵洞,促进生境斑块间的功能性连接,降低生境破碎化对生物多样性的影响。

严格保护地域生物生境和乡村植被,大力开展绿色基础设施建设,促进林地、水域、滩涂、耕地、建设用地的生态管护,促进上海市生物多样性保护战略的实现。在农田防护林、林地建设上,既要增加树种的多样性,又要防治外来物种入侵。

### **第三十三条 提高水土安全管理水平**

加强多学科、多部门、多层次和多尺度的合作,提高土壤污染、水体污染、地面沉降等水土安全监测和防治能力。从预防和治理土壤污染、水体污染和地面沉降三方面,提高水土安全管理水平。

按土壤污染物的种类和程度,综合应用物理、化学、生物等多种土壤污染修复技术,开展工业区和废弃地土壤污染修复;因地制宜、合理利用污染和修复的土地,实现生态用地控制指标;加强多功能绿色基础设施建设,防控土壤污染。

按照水系的自然形态加强水系和河道整治、疏通河道、生态修复河道,促进自然保护区和水源敏感区、河流、湖泊生态涵养公益林。根据河道等级,结合通道林地建设,推进乔灌草结合的缓冲带工程技术的应用,控制面源污染;加强水道、坑塘湿地生态修复,利用生态工程技术清洁水体,提高水系的连通性,降低水体污染程度,营造优良的生境斑块和优美的亲水景观;重视田埂、沟渠路林边界、地角、田边植被缓冲带建设,减少从农田进入水体的营养物质。

按照地面沉降风险空间差异,在可控范围内,进一步优化土地利用格局、控制地下水开采、降低建设用地干扰、合理设置建设密度,大力提高生态用地比例。加强绿色基础设施建设,减少地表硬化,扩大对降水径流收集,增加地表水入渗能力。

### 第三十四条 提高防灾避险能力

大力推进极端气候灾害下的水灾害风险、高温及城市热岛效应风险评估和预警。高度重视地面沉降、海平面上升、台风、风暴潮、暴雨导致的水灾害叠加效应及其长期影响,促进河流、暴雨、风暴潮、城市地表径流导致的洪涝灾害防治和应对管理能力。

遵循水系的自然特征,进一步加强河流、湿地、坑塘、沟渠的联系与整治,维护水系的历史生态景观特征,促进主干河流防汛墙建设和100—200 m生态公益林建设。大力开展水系生态护岸建设,提高洪涝灾害高风险区域(青浦、松江、宝山)的排水防涝能力。大力开展土地生态修复、促进地表水下渗,构建集湖沼、坑塘、湿地、郊野公园和生态隔离带为一体的综合多级泄洪、水量调节和热岛效应控制功能的防灾避险绿色基础设施。

严格保护海湾、河口、滩涂湿地及潮间带,充分发挥其缓冲带功能,提高风险应对能力;推进海堤工程建设,促进在主风向设计林带宽度为1000-1500 m,次要风向宽度为200-500 m沿海防护林体系建设;切实维护海岸自然景观特征,营造良好的生态景观,推进沿杭州湾休闲带发展;提升沿海农田蓄排水能力,实现灾时蓄水、灾后排水,

预防土壤次生盐渍化。

控制城市热岛效应的措施主要包括两大方面。一是在宏观尺度上营造开阔的空间格局，降低高热耗建筑物及土地利用方式的聚集，增加水域、绿地等降温型土地利用的比例。二是在微观上采用降温型的建筑材料、提升地表透水率、增加绿化面积来营造微格局、改善微气候。

但在城区发展已经成型的前提下，加强城市与郊区气流交换，利用气流循环过程以在大尺度上控制热岛效应成为有效措施。在城市主风向上的缓冲绿化建设中，保留一定的通透性，维持市区域郊气流循环，促进热岛效应控制；严格保护城区周边多个绿楔，保留农田、水域面积，作为控温、降温的主要景观。加强各类绿色基础设施建设，降低城市热岛效应。

### **第三十五条 提高土地利用的游憩功能**

大力提高并完善上海市绿色空间体系的生态质量、景观和历史文化价值、游憩功能，以满足上海市民的游憩需求，促进宜居城市发展目标的实现。在农田和村庄整治、土地复垦及生态建设中，着重保护和恢复乡土生物群落和生态系统的稳定性，维护和延续地域空间格局及建筑、自然和文化等方面的景观特征，多途径地提升乡村景观风貌，实现水系格局、绿脉、文脉的传承。

在绿色空间体系框架下，着力推进游憩网络建设，促进森林公园、郊野公园、自然保护区、历史文化遗产等为主体的游憩核心区建设。

针对城市内不同区域的经济社会发展特点,推进以主城区环城绿带内侧区域为重点的高社会服务价值带状游憩区,以青浦-松江和崇明三岛区域为重点的高自然价值带状游憩区,以嘉定西南部和青浦-松江中部区域为重点的文化遗产廊道,以大治河生态走廊、金奉生态走廊和主城区环城绿带为重点的主干游憩廊道,以金汇港生态走廊、浦奉生态走廊、嘉青生态走廊、崇明生态走廊以及南汇、奉贤、金山的南部沿海一线为重点的次级游憩廊道的规划与建设。

按照不同人群和消费群体的特征与需求,围绕绿色生态空间体系,大力推进多层次、多尺度的乡村游憩网络建设,实现建设用地、绿色开放空间、生态景观、文化景观建设整体推进;重视乡村和农田的游憩价值,优化乡村道路和田间道路的生态景观建设,推进乡村游憩绿道建设;推进连接游憩核心区、河流、铁路、公路、防护林连接点的非机动车绿色通道建设,全方位地营造高质量的绿色休闲开放空间。

加强沿海、沿湖、滨水及道路两侧的生态景观整治力度,选择以乡土树种为主,乔灌草结合的多元化的植被配置模式,营造出多样化的植被景观。

### **第三十六条 推进绿色基础设施多功能性和多样性建设**

土地整治中应根据绿色基础设施不同功能的数量、质量和程度空间分异,开展差异化、区域化、生态景观化的绿色基础设施建设和土地整治。上海市土地整治应大力提升土地利用的多功能性,重点推进

的具有较强多功能性的区域,主要包括青松生态走廊、松金生态走廊、嘉宝生态走廊、松闵金生态走廊、黄浦江一金汇港生态走廊、中心城周边地区生态间隔带、外环绿带及楔形绿地、嘉青生态走廊、黄浦江上游生态保育区、惠南生态保育区、东翼绿核、宝山生态保育区、崇中生态保育区、四大自然保护区以及重要生物多样性保护、生态休闲旅游区。

基于上海市土地利用空间布局、基本农田保护区和绿色生态空间体系,按照土地整治整域整村推进的要求,大力开展区域化、特征化的绿色基础设施建设,提升土地利用生态服务、生物多样性保护、水土安全、防灾避险和游憩5个核心功能,促进多功能和多样化绿色基础设施建设。

在主城区环城绿带和生态隔离区,促进郊野公园和游憩网络建设,重点推进城镇型或是村镇型村庄整治,开展生态隔离美化土地整治。

在生物多样性保护核心区(青松生态廊道、横兴岛、长沙岛、九段沙、崇明东滩湿地以及奉贤-临港外围的滩涂湿地),促进生物多样性保护核心区建设,重点推进生态搬迁型村庄整治,开展生态修复提升土地整治。

在嘉宝生态走廊、金奉生态走廊、黄浦江生态走廊、大治河生态走廊、主城区环城绿带西线,加强生物迁徙廊道建设,重点推进生态搬迁型或村镇合建型村庄整治,开展以促进生物迁徙廊道建设为目标的土地整治。

在嘉青生态走廊、金汇港生态走廊、浦奉生态走廊、崇明生态走廊大部以及崇明本岛生态保育区块间的空间,大力提高生态廊道和保育区的生态服务功能,重点推进农村社区型和村镇合建型村庄整治,开展提高生态廊道功能的土地整治。

在奉贤东生态保育区、奉贤一临港生态保育区,重点推进农村社区型村庄整治,利用沟渠路林多种线性景观要素,开展水网、林网、渠网和路网等网络一体化土地整治。

在黄浦江上游生态保育区、金山生态保育区、奉贤西生态保育区、崇明岛生态保育区,大力推进基本农田保护区建设,开展农村社区型或村镇合建型村庄整治,建设集中连片高标准农田。

在宝山生态保育区、嘉定生态保育区、浦东生态保育区,充分发挥农田潜在的生产、景观美化、休闲体验、历史文化等多重功能,重点村镇合建型和农村社区型村庄整治,提高农田的多功能性。

### **第三十七条 加强生态景观化工程技术应用**

在土地整治项目的工程设计尺度上,加强绿色基础设施理论、方法和技术的应用。大力提升土地在食物和能源生产、景观塑造、生物多样性保护、水土安全和休闲游憩等方面的多功能性。

按照生态性、乡土性、美学性、多功能性原则,运用生态设计、可持续性景观设计手法,开展土地整治工程规划设计,提高工程系统的生态服务功能和景观价值。1)推进沟路林渠生态景观工程,构建田园式景观;2)加强土壤污染生态修复技术、湖滨水道缓冲带建设

技术、河流和湿地水土污染生态修复技术的应用,提高水土安全水平;

3) 按照地域植物群落特点,利用乡土植物,大力开展生态涵养林、公益林、农田林网建设,提升河流廊道、道路、村镇绿化景观效果,提高城乡一体化绿色基础设施的多样性和多功能性; 4) 按照《村庄景观环境工程技术规程》,从村庄空间布局、建筑、庭院、公共空间、道路、绿化、水体、给排水、照明、新能源工程等方面,开展村庄整治; 5) 协调整合生物多样性保护、自然人文景观保护和绿色开放空间建设,大力推进生物廊道、环保廊道、休闲游憩廊道、历史文化遗产廊道的建设; 6) 高度重视全球气候变化引起的海平面上升、地面沉降与风暴潮导致水灾害风险叠加效应,大力推进集防护墙、海堤、湿地、郊野公园、生态隔离带等各类绿色基础设施为一体的防灾避险工程技术体系的应用。

## 第十章 重点区域与重点工程

### 第三十八条 土地整治重点区域

规划期内,按照主要四类土地整治类型划定“5区19片”重点区域,重点区域总规模为143673.3公顷(215.5万亩)。

基本农田整治重点区域共3片,分别为崇明片区、嘉青片区和松金奉片区。重点区域包括31个镇,整治总规模为107086.7公顷(160.6万亩),通过基本农田整治补充耕地潜力为1280.0公顷(1.9万亩)。

农村居民点整治重点区域共5片,分别为嘉西片区、闵南片区、浦东南片区、金奉片区和青松片区。重点区域包括29个镇,整治总规模为15200.0公顷(22.8万亩),通过农村居民点整治补充耕地潜力为3200.0公顷(4.8万亩)。

工业用地整治重点区域共5片,分别为嘉宝片区、黄浦江片区、浦东南片区、奉闵片区以及青松片区。重点区域包括31个镇,整治总规模为2720.0公顷(4.1万亩),通过工业用地整治补充耕地潜力为2040.0公顷(3.1万亩)。

滩涂开发重点区域共3片,分别为崇明北支滩涂、横沙东滩、南汇东滩。围垦开发总规模17840.0公顷(26.8万亩),通过滩涂围垦开发补充耕地潜力为12353.3公顷(18.5万亩)。

市地整治重点区域共3片,分别为青中片区、宝嘉闵片区、中心城区片区。重点区域总规模826.7公顷(1.24万亩)。

### 第三十九条 土地整治重点工程

规划期内安排土地整治重点工程6项,总规模27766.7公顷(41.65万亩),预计总投资490亿元。

——高标准基本农田整治重点工程。范围包括金山区、崇明县、嘉定区的7个镇,总规模约20686.7公顷(31.03万亩),可补充耕地246.7公顷(0.37万亩),预计投资32亿元。该工程通过“田、水、路、林、村”综合整治,实现“增地”、“提等”、“农田向规模经营集中”的目标。通过完善农田基础设施配套,增强防洪、排涝等抵御自然灾害的能力,全面提升基本农田质量和土地集约利用水平,提高农业生产效率和土地产出率;大力建设高水平设施粮田和设施菜田,配套一定的农业生产附属设施,发展现代农业、种源农业。

——城市化推进型农村居民点整治重点工程。范围包括嘉定区和闵行区的4个镇,总规模507公顷(0.76万亩),可补充耕地206.7公顷(0.31万亩),预计投资120亿元。该工程将宅基地置换和集体建设用地流转与城市化发展相结合,聚焦重点城市化地区,以城乡建设用地增减挂钩政策为抓手,着力促进城市化进程,通过将农民向小城镇集中改善农民生活环境,适当集聚人口,使村庄社区化,提高农民生活水平,并通过宅基地置换,整合土地资源,将分散的土地归并、整理、复垦,增加耕地集中连片程度,为农业生产向规模化、集约化、

现代化转变创造条件。

——乡村更新型农村居民点整治重点工程。范围包括浦东新区、奉贤区和青浦区的6个镇，总规模647公顷(0.97万亩)，可补充耕地246.7公顷(0.37万亩)，预计投资53亿元。该工程在充分尊重农民意愿的基础上推进村庄整治，对农村基础设施和公共设施建设、农民旧房改造、新居建设等进行统筹规划和更新建设，力争达到以农业的发展、农村生活面貌的改善来提升农民的生活水平，促进农民增收，加快社会主义新农村建设步伐的目标。

——重大市政、交通项目沿线土地综合整治重点工程。范围包括京沪高速铁路、沪杭城际铁路、沪昆高速公路、高压走廊等项目沿线的村庄，总规模400.0公顷(0.6万亩)，可补充耕地80.0公顷(0.12万亩)，预计投资32亿元。该工程重点解决因重大市政、交通项目建设引发的沿线耕地挖损、压占、分割，农田水利设施破坏土地利用问题。通过“田、水、路、林、村”综合整治，对建设过程中造成的废弃地及时复垦，恢复利用；对沿线农田进行整理，归并零散地块，恢复并完善农田水利配套设施，改善生产条件，提高耕地质量。

——腾退型工业用地整治重点工程。范围包括宝山区、嘉定区、浦东新区和松江区的8个镇，总规模613.3公顷(0.92万亩)，可补充耕地460.0公顷(0.69万亩)，预计投资88亿元。该工程通过对集中建设区外危化企业、落后产能、高污染等企业工业用地的整治，盘活存量建设用地，优化工业用地布局，改善区域生态环境。

——成陆滩涂开发重点工程。范围包括南汇东滩和横沙东滩，规模为 3906.7 公顷（5.86 万亩），可补充耕地 2733.3 公顷（4.1 万亩），预计投资 165 亿元。该工程主要通过滩涂围垦补充耕地，打造沿海可达性较高的宜人生态空间。该工程把滩涂促淤圈围与航道疏浚、河道整治、防洪（潮）安全等有机结合，统筹考虑圈围整治的社会效益、经济效益和生态效益，科学处理滩涂土地动态开发利用与潮滩发育的关系，满足经济社会可持续发展。

#### **第四十条 土地整治重点项目**

规划期内安排土地整治重点项目 21 项，重点项目总规模 30350.57 公顷（45.5 万亩），可补充耕地 3707.68 公顷（5.6 万亩），预计总投资 311 亿元。

## 第十一章 资金与效益

### 第四十一条 资金需求

完成任务的资金需求。完成规划期内各项土地整治任务，总投资1200亿元（包括各类整治项目中的绿色基础设施配套建设投资），规划到2020年总投资约需3000亿元。其中规划期内的投资中，基本农田整治投资128亿元（包括12亿元基本农田管理资金），占总投资的10.7%；农村居民点整治投资645亿元，占总投资的53.7%；工业用地整治投资250亿元，占总投资的20.8%；滩涂开发投资165亿元，占总投资的13.8%；市地整治政策引导资金12亿元，占总投资的1.0%。

实施重大工程的资金需求。规划期内重点组织实施6项土地整治重点工程，总投资约490亿元。其中，高标准基本农田整治工程投资32亿元，城市化推进型农村居民点整治工程投资120亿元，乡村更新型农村居民点整治工程投资53亿元，腾退型工业用地整治工程投资88亿元，重大市政、交通项目沿线整治工程投资32亿元，成陆滩涂开发工程投资165亿元。

### 第四十二条 资金来源

“十二五”期间，市、区（县）两级规定用于土地整治的财政专项资金总额约260亿元，主要来源于新增建设用地土地有偿使用费145亿元、耕地开垦费92亿元和用于农业土地开发的土地出让金收

入 23 亿元。高标准基本农田项目建设资金以分配下达给各区县的新增建设用地土地有偿使用费为主体，引导和聚合相关涉农资金。

通过以下三种方式筹集资金 940 亿，基本可达到资金平衡。一是大力整合相关部门资金 80 亿。如整合农委的设施粮田资金、经信委的产业改造资金等投入土地整治项目区域(约占 9%)；二是实行土地整治新增耕地指标跨区县交易，实现最大的级差地租，筹措资金 330 亿(约占 35%)；三是通过城乡建设用地增减挂钩吸引市场资金 530 亿(约占 56%)。

#### 第四十三条 预期效益

经济效益。规划期内土地整治可盘活城乡建设用地，保障城市发展空间，促进经济发展，促进产业转型。规划期内，通过土地整治可盘活城乡建设用地 8666 公顷(13 万亩)；通过基本农田整治可提高农民人均年收入 800-1000 元。

社会效益。规划期内通过土地整治可增加耕地面积，提高粮食产能，促进新城镇形成、建设社会主义新农村，落实集建区规划。规划期内可增加耕地面积 5500 公顷(8.25 万亩)，建成高标准、成规模的基本农田示范区 78666 公顷(118.0 万亩)，建成上海市设施粮田 13333.3 公顷(20.0 万亩)，建成国际一流多功能优质农田 6666.67 公顷(10 万亩)。整治后粮食生产能力提高 5% 以上。推进 2000 公顷(3 万亩)农村社区转型为新城镇；5000 公顷(7.5 万亩)农村社区实现

集中居住,配套建设农村基础设施和公共服务设施,促进社会主义新农村建设。

生态效益。规划期内,通过在基本农田整治、农村居民点整治、工业用地整治等不同类型的土地整治中配套建设绿色基础设施建设工程和技术,全面落实生态网络规划的环、廊、区,将基本农田大面积集中连片布置,发挥农地的多重功能,构建空间格局,构建景观优美、人与自然和谐的宜居环境。

## 第十二章 规划实施保障措施

### 第四十四条 严格执行规划

加强规划实施的组织领导。建立市政府主导、规土局搭台、农委、水务、住房局、经信委、建交委等多部门联动、多方参与的部门联动机制，落实土地整治共同责任。建立实施目标责任制，将土地整治目标任务完成情况作为评价考核地方政策土地管理工作绩效的重要内容。

健全土地整治规划体系。建立市级规划和区（县）规划体系。要求区县人民政府组织编制和实施本区县土地整治规划，落实市级规划确定的各项目标和任务。鼓励以集建区外用地为主的乡镇、多村或单村编制土地综合整治规划，将土地整治任务落实到项目和地块。区县土地整治规划要符合区县土地利用总体规划，并与生态网络规划、主体功能区规划、产业规划、城乡规划等规划协调衔接。

严格土地整治规划的实施。规划一经批准，必须严格执行。土地整治项目的立项审批必须依据土地整治规划，各类土地整治活动必须符合土地整治规划。

### 第四十五条 创新土地整治激励机制

规范和完善土地指标激励机制。严格控制城乡建设用地增减挂钩试点规模，按照部统一部署和要求，规范有序推进。建立年度新增建

设用地指标与增减挂钩指标统筹下达机制；试点探索建立区（县）与镇（乡）以及各镇（乡）之间的增减挂钩指标利益分享机制。重点构建区县之间发展权补偿机制，重点完善指标流入与流出镇（乡）的财政分成政策和利益调整办法。

建立土地整治经济激励机制。建立健全以镇（乡）为平台的“重点区域、重点类型”土地整治经济奖励机制。探索建立耕地保护基金制度，提高对基本农田保护的财政补贴力度。探索建立镇（乡）基本农田保护经济补偿机制，总结和探索多元化的补偿方式，充分调动镇（乡）和农民耕地保护和建设的积极性。

规范土地整治市场服务。建立土地整治机构资质申请审核制度，建立规划设计、造价咨询、招标代理、工程施工等机构的准入与退出机制，建立对中介服务机构的资质管理和技术培训制度。

#### **第四十六条 健全实施管理**

建立土地整治计划管理。抓好规划目标任务的分工落实，编制和实施土地整治年度计划，加强计划执行情况的评估和考核，保障规划目标的落实。

建立土地整治一般项目管理体系。制定土地整治一般项目管理实施办法，明确土地整治一般项目管理的市、区（县）、镇（乡）权限划分。市级管理重点在于实施土地整治工程项目全过程监管，建立年度稽查、例行检查和重点督察三位一体的监管体系。健全土地整治项目管理配套标准体系。

建立重点项目实施和示范建设管理制度。参照滩涂开发项目管理模式,建立重点项目专项管理与投资机制;建立市与区(县)、镇(乡)联合管理重点项目和示范建设机制,建设“土地整治重点项目控制线”,要求重点项目选址须在重点区域或重点工程内。

#### 第四十七条 保护土地权益

保护农民土地权益。开展农村土地确权,优先开展土地整治重点区域的确权。探索农村居民点、集建区外工业用地等类型整治过程中土地发展权增值收益分配机制,坚持优先充分保障农村主体权益(包括农村集体经济组织和农民)为根本。建立多样化的农村主体权益(包括农村集体经济组织和农民)的补偿、安置方式,切实保障农民权益。

创新农村土地退出和收储机制。在坚持尊重农民意愿、保障农民权益的原则下,探讨建立宅基地和承包地退出补偿机制。制定详尽的年度收储计划和具体实施方案,优先储备规模集中连片、收储成本较低的农村建设用地。

保障国有土地权益。重点针对市地整治、集建区外工业用地整治等类型所涉及的国有土地权益主体,在土地整治项目实施中,建立合理的土地权益补偿方式和标准,保障公平、公开。

推行信息公开制度。建立完善的规划信息公示制度,将土地整治规划及其调整、项目实施、竣工验收等信息及时向社会公众公开,提高规划实施的透明度,实行土地整治“阳光操作”。加大土地整治宣

传力度，提高全社会对规划的认识程度，广泛建立听证质询制度，增强群众对规划实施的支持和参与程度。

#### **第四十八条 引导资金投入**

整合涉农专项财政资金。大力整合规土、农委、水务等多部门的涉及农村道路、水利设施、农业综合开发、地质环境治理及其他新农村建设政策、项目和资金，采取预算不变、渠道不乱、用途不改的办法，集中用于土地整治项目。

探索土地整治市场化机制。建立多元化的土地整治投融资渠道，形成以政府资金为主导，吸引社会资金投入的土地整治资金保障体系。重点引导社会资本参与市地整治、城市化推进型农村居民点整治，制定社会资本投资的优惠政策，建立健全社会资本准入和退出机制。

健全土地整治资金管理制度。落实国家土地整治资金管理制度的前提下，结合上海土地整治项目工程内容特点，建立针对不同类型土地整治项目的差别化资金管理制度。确保资金按时到位、合理使用、有效监管。

#### **第四十九条 提升科技保障能力**

依托市规土局“大机”管理系统，建立统一标准的土地整治规划数据库，建立并完善土地整治项目报备系统，实现土地整治项目全程信息化监督管理。

强化农地质量等级评价和监管技术。健全耕地质量等级更新评价制度，建立与土地调查相配套的耕地质量等级数据库，开展年度评价，

实现动态更新。建立耕地质量等级监测制度,依托“大机”和综合监管平台,实现耕地质量等级的综合监管。重点加大对耕地质量等级变化显著区域的监测力度,加强对特色农产品原产地土壤的保护和利用。

加强土地整治理论、方法和技术手段研究,组织实施一批市级、局级土地整治专项研究课题,解决土地整理面临的关键科技问题。

健全土地整治机构管理职能,充分发挥土地整治机构的研究咨询、政策建议、技术服务和实施监管作用。加强土地整治专业教育,健全土地整治从业人员上岗认证和机构资质认证制度,切实提高土地整治管理和技术人才的专业素质。

## 第五十条 实施差别化保障措施

针对基本农田整治,建立绿色基础设施配套建设机制。

针对乡村更新型农村居民点整治,合理调整土地利用总体规划,为乡村发展预留空间;建立节余新增耕地指标跨区县交易机制,发挥级差地租优势;试点探索跨乡镇增减挂钩机制。

针对城市化推进型农村居民点整治,健全农民转市民后的社会保障配套机制,稳妥推进跨乡镇增减挂钩,试点探索市场资金进入的优惠措施。

针对集建区工业用地整治,试点探索集建区外集体工业用地“拆留联合”整治模式,建立工业用地生态修复机制。

针对滩涂圈围,建立成田质量与投资水平挂钩机制。

针对市地整治,创新性探索政府主导下的非交易调地机制。

## 第十三章 附则

### 第五十一条 生效日期

本规划自批准之日起生效。

### 第五十二条 变更要求

本规划批准后，必须严格执行，不得擅自变更。如需修订，须报国土资源部审查，报上海市人民政府批准。

### 第五十三条 解释权

本规划由上海市土地行政主管部门负责解释。