

宝山区土地资源利用和保护 “十三五”规划

(2016年-2020年)

(最终稿)

上海市宝山区规划和土地管理局

上海宝山规划设计研究院有限公司

二〇一六年七月

目 录

一、“十二五”期间基本情况	1
1. 现状情况.....	1
2. 取得成绩.....	3
3. 存在问题.....	7
二、面临的机遇和挑战	9
1. 机遇.....	9
2. 挑战.....	10
三、指导思想和基本原则	13
1. 指导思想.....	13
2. 基本原则.....	13
四、规划目标	14
五、规划内容	15
1. 土地利用布局 and 结构优化.....	15
2. 耕地和生态空间保护.....	18
3. 土地节约集约利用.....	24
4. 有序推进城市旧区更新发展.....	28
5. 土地利用管理机制研究.....	30
附表	33

一、“十二五”期间基本情况

1. 现状情况

(1) 总体情况和基本特点

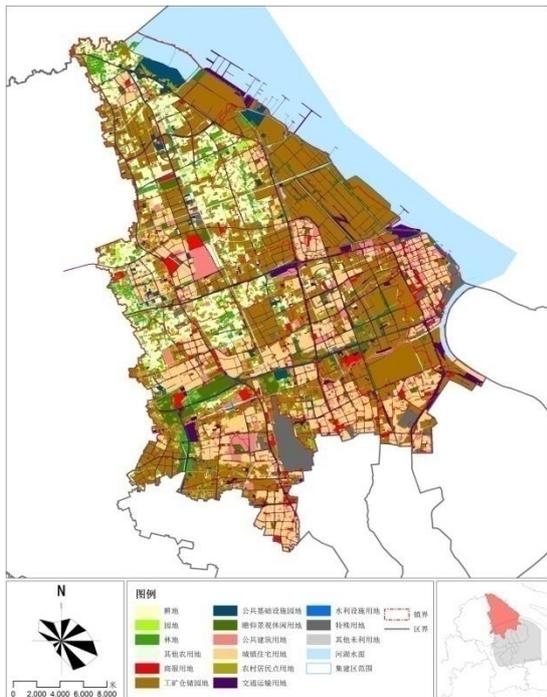
宝山区位于上海市北部，东北濒长江，东临黄浦江，南与杨浦、虹口、闸北、普陀 4 区毗连，西与嘉定区交界，西北隅与江苏省太仓市为邻。全区现辖 3 个街道、9 个镇以及 2 个园区，全境东西宽 17.5 公里，南北长约 23.08 公里，行政管辖区域总面积为 300.6 平方公里，区外滩涂面积 64.73 平方公里。由于地处城市近郊，宝山区的土地使用呈现城市建设用地与农用地交错布局的特点，农用地布局分散，城市建设用地以工业、仓储和居住功能为主，土地使用功能较为单一，在用地结构上二产产业用地比重较大，但近年产业用地规模效益逐渐递减。

(2) 近期用地发展趋势和建设用地情况

① 现状建设用地规模

近几年，宝山区建设用地总量持续扩大，用地增幅平稳、增速趋缓。截止 2014 年底，全区现状建设用地规模约 242.03 平方公里，占全区土地总面积的 80.5%，远高于上海市 45% 的平均水平，更高于大伦敦、大巴黎、东京圈和香港等国际大都市。

图 1 宝山区 2014 年土地利用现状图



②现状建设用地结构

工业用地在建设用地中的占比偏高，根据二调数据，工业仓储用地规模约占建设用地总面积的 43%，高于上海市 25.7% 的平均水平，存量工业用地减

量化和转型任务较重。居住用地、商服用地、交通运输用地和公共服务设施用地量化和转型任务较重。居住用地、商服用地、交通运输用地和公共服务设施用地占比有所增加，其中居住用地约占建设用地总面积的 25%；公共服务设施用地约占建设用地总面积的 4.7%；交通运输用地约占建设用地总面积的 11.7%；绿化及市政公用设施用地约占建设用地总面积的 7.4%。

③现状建设用地布局

受制于传统重工业基地、能源基地的定位，宝山区面临土地分割、产权多元等难题，全区建设用地整体呈分散化布局，各街镇发展的地域空间差异明显，全区城镇发展南强北弱，布局呈现明显的近中心城、新城和近交通轴线的分布特征。其中：外环线以南，中心城地区的城市化水平较高，城市建设用地集中，其中大场镇、张庙街道、淞南镇、高镜镇基本已无农业生产用地，街镇的集体土地基本通过国家征收手段成为城市建设用地，并多已完成或落实建设项目。土地承载人口和就业的压力较大，现状工业用地转型趋势明显。外环以北区域主要受政策引导、开发区建设和道路等因素的影响，以分区块局部城市化为主，基本呈农业用地与城市建设用地相互参差的布局态势。郊环线以北的农业地区，各行政村和自然村呈散点分布。顾村镇、杨行镇、月浦镇、罗店镇、罗泾镇等五镇在位于集中建设区外存在一定规模的工业

用地，五镇在土地利用布局、集体建设用地整治方面任务较重。

2. 取得成绩

(1) 构建“两规合一”城乡一体化的规划体系

2010年宝山区完成“两规合一”工作，划定了集中建设区、104产业区和基本农田保护区范围线，并在随后编制完成的《宝山区土地利用总体规划规划（2010-2020）》中落实“三线”的规模和布局。其中集中建设区是指规划期内引导城镇集中建设和产业集聚发展的建设区域。

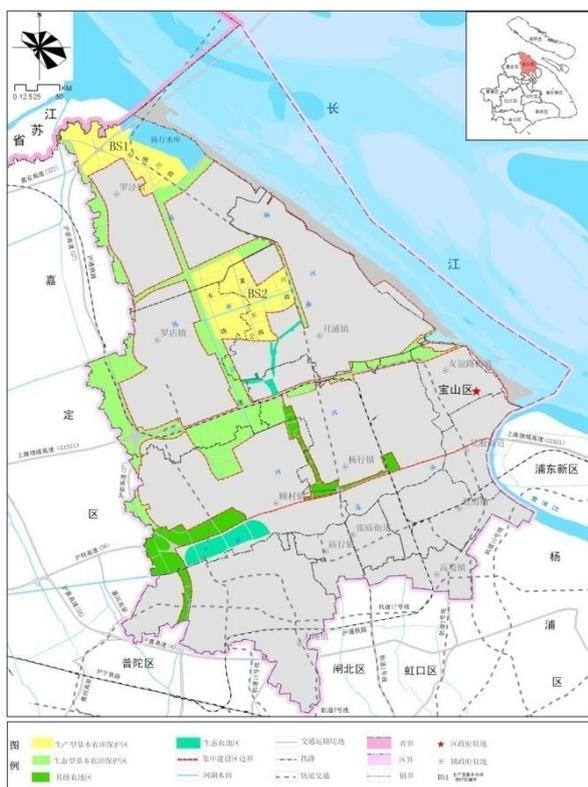
“两规合一”工作确保全区土地利用总体规划和城乡总体规划在规模指标、空间布局、分区调控和近远期实施等方面的有效衔接，为区域土地资源的利用和保护提供了技术支撑。

(2) 落实耕地和基本农田保护工作

十二五期间，依据土地利用规划确定的指标，区政府先后与各镇政府签订了两轮耕地保护目标责任书，即《上海市耕地保护目标责任书（2009年-2012年）》和《上海市耕地保护目标责任书（2013年-2016年）》。

同时，宝山区大力推进基本农田保护标志牌的设立工作，加大基本农田保护宣传力度，强化社会监督。2010年和2012

图2 宝山区基本保护农田规划图



年，区规土局先后在罗店镇、罗泾镇、月浦镇、顾村镇、杨行镇等 5 个镇设立了共 49 块基本农田保护标志牌，并制定了《宝山区基本农田保护标志牌管护措施》，建立长效管理机制，落实标志牌的日常管护责任。同时，区规土局建立了基本农田保护标志牌管理台帐，由相关规土所落实专人对标志牌定期管护、巡查，每月上报巡查记录，2014 年 10 月份开始，市局已将基本农田保护标志牌管护工作纳入市土地巡查工作平台。2014 年宝山完成了永久基本农田划定，进一步严格落实基本农田保护工作。

(3) 进一步提高土地节约集约水平

兼顾土地资源开发、利用和保护，统筹经济、社会和生态效益，调整了宝山区各镇土地利用结构及布局，各部门、各区域之间的用地矛盾得到初步缓解，耕地保护与土地复垦工作有所加强，缓解了建设用地紧缺的状况。2011-2014 年宝山区复垦验收审批通过项目 9 个，新增耕地面积 11.6465 公顷，其中：2011 年复垦确认项目 5 个，新增耕地面积 5.3057 公顷；2013 年复垦确认项目 2 个，新增耕地面积 3.2044 公顷；2014 年复垦（减量化）确认项目 2 个，新增耕地面积 3.1364 公顷。

按照社会经济发展和资源环境保护的要求及土地供给能力，综合平衡各类用地需求，2014 年建设用地总规模控制在 242.03 平方公里。整个“十二五”期间，年平均新增建设用地面积 2.84 平方公里，新增建设用地从 2010 年的 6.07 平方公里逐年减少为 2014 年的 0.73 平方公里，建设用地增量递减趋势比较明显。

2014 年全区建设用地地均产值为 4.52 亿元/平方公里，较“十一五”期末 2009 年的 4.00 万元/平方公里，增加 0.52 亿元

/平方公里。

针对 104 区域的产业用地，在土地节约集约利用方面进行有益尝试，结合宝山工业园区已出让产业项目的实际情况，制定了《宝山工业园区盘活低效存量工业用地操作口径》；对 195 区域尤其是位于轨交沿线地区的重点地块进行了结构调整转型，成功推出了万达商业地块、复旦软件园等项目。上港十四区的转型被市规土局作为转型成功案例在市专题培训会上进行了重点介绍，并获得国土资源部的认可。同时积极推进郊野单元规划编制工作，开展集建区外现状建设用地重点是 198 用地减量化工作，并制定了《宝山区集建区外现状建设用地减量化及土地复垦工作实施意见》，明确减量化目标和政策、职责分工和工作要求，提高了减量化补贴标准，建立了指标管理和奖惩机制，为全区推进减量化工作奠定了良好的基础。227.84

图 3 宝山区历年新增建设用地情况 表 1 宝山区 2009-2014 年建设用地面积



年份	建设用地面积 (平方公里)
2009	227.84
2010	233.91
2011	237.4
2012	239.82
2013	241.3
2014	242.03

(4) 进一步改善生态空间规模和结构

“十二五”期间，区域生态环境建设成效显著，全区绿地总量不断增加。推进“一环、五园、六脉、多点”的绿地框架建设，已建成包括外环绿带、顾村公园、炮台湾湿地公园、美兰湖

公园、罗店体育公园、钢雕公园、智力公园等大型公园绿地，提高了城市品质，形成多功能城市绿色网络体系。截止 2014 年，宝山区完成建成区绿化覆盖率 42.8%，公共绿地面积由 2009 年 1796.14 公顷增加至 2014 年的 2194.70 公顷。人均公共绿地由 2009 年的 21 平方米/人增加至 2014 年的 24.3 平方米/人，建成区人均公共绿地面积更是达到 26 平方米/人，远超上海市平均水平。绿化覆盖率由 2009 年的 41.5% 增加至 2014 年的 42.8%。2014 年全年新增造林面积 74.86 公顷，森林覆盖率达到 14.5%。

2013 年宝山区被评为“全国绿化模范城区”，吴淞炮台湾湿地森林公园获批国家级湿地公园。宝山已经逐渐探索出一条工业城市转型的生态建设之路。

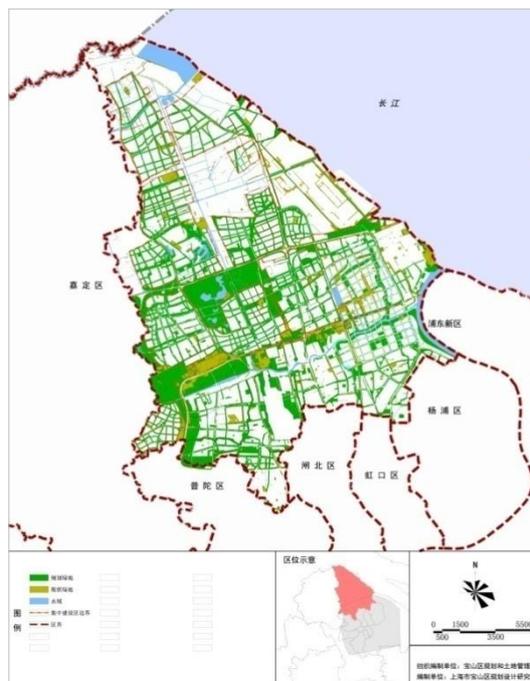
(5) 区镇各级政府规划意识有所增强

通过用地预审、年度计划调控、建设用地管理等手段，加大了规划实施管理和土地执法监察力度，加强了土地资源跟踪管理，

图 4 2009 年 -2014 年人均绿地面积图



图 5 宝山区绿地现状与规划叠加图



引导和规范了土地利用，使各级政府对土地利用总体规划的认知不断提高，依法依规用地的意识明显增强，土地利用规划的地位显现。

3. 存在问题

(1) 建设用地利用结构不合理、绩效水平较低

宝山区工业仓储用地约占建设用地的 45%，超过市政公益用地比重总和，也远超过建设部颁布的占城市建设用地 15%-25% 的标准，土地利用效益及土地利用强度有待提升。根据市经信委发布的 2010 年开发区统计数据，上海市国家级开发区的工业用地产出强度平均每平方公里为 115 亿元，是市级开发区的 2.2 倍；而宝山区内效益较高的宝山城市工业园区的单位产值（43.6 亿/平方公里）仅为最高的漕河泾开发区（263 亿/平方公里）的 16.6%，区域差异十分显著，虽然近几年有所提升，但绩效水平仍然较低。在土地利用强度上，宝山区园区容积率约为 0.4-0.5 左右，低于全市工业园区平均容积率，土地利用效率提升空间大。

(2) 存在大量按照规划亟需转型和布局优化的存量建设用地

根据二调数据显示，现状建设用地中约有 11 平方公里存量工业仓储用地位于集建区范围外，需要采用多方法、多途径逐步整治消除。在集中建设区内，也存在约 29 平方公里存量工业仓储用地位于 104 产业区块外，需通过产业结构调整、优化布局等方式进行调整。另外，宝山的宅基地布局较为分散，特别是月浦、罗店、罗泾等北部乡镇，量大点散，需要通过编制合理的郊野单元规划优化布局。

(3) 历史违法用地处置推进难度较大

近几年，宝山不断加大历史违法用地处置力度，新增违法用地势头有一定遏制，但仍时有发生。至 2014 年底，仍存在部分历史遗留用地。由于情况错综复杂，对历史遗留用地的处置，无论是补办还是拆除都推进困难，成效不显著。

(4) 耕地保护和土地整理复垦工作推进难度较大

2009-2014 年，经上海市人民政府批准涉及农转用的土地面积约 1.7 万亩，耕地面积急剧下降，耕地占补基本通过调剂耕地指标方式实现。根据 2014 年宝山区统计年报，耕地总量已不足 6.4 万亩，耕地保护压力越来越大。另一方面，由于土地整理复垦项目少，补贴标准较低等原因，宝山土地整理复垦工作推进难度较大。

二、面临的机遇和挑战

1. 机遇

(1) 国际经济环境的要求

“十三五”时期，世界经济仍处在国际金融危机后的深度调整期和格局重构期。全球经济温和复苏。未来五年，全球经济逐步回暖。新一轮科技革命、产业革命蓄势待发。以“大、云、平、移”（大数据、云计算、平台、移动互联网）等技术为依托的大量新兴产业不断涌现成熟，产业规模快速扩张，成为驱动全球经济的新增长点。全球化趋势继续深化。绿色低碳和包容增长成为发展共识。

(2) 国家发展宏观要求

十八大、十八届三中全会和中央城镇化工作会议明确提出了要深化土地制度改革，实施最严格的土地节约集约利用制度；明确提出建设生态文明，建立系统完整的生态文明制度体系，用制度保护生态环境，健全自然资源资产产权制度和用途管制制度，划定生态保护红线，实行资源有偿使用制度和生态补偿制度，改革生态环境保护管理体制。对土地利用和土地资源保护提出了总体要求，必须以此为目标，不断提高发展质量和效益。

(3) 上海土地改革新政落地

上海市稳步推进土地制度改革，不断提高全市土地节约集约利用水平。2014年陆续制定出台了以《关于进一步提高本市土地节约集约利用水平若干意见》（沪府发[2014]14号）为引领的系列土地管理新政，其中有专门指导存量建设用地盘活的《关于本市盘活存量工业用地的实施办法（试行）》（沪府办[2014]25

号)、有对工业用地出让管理提出最新管理要求的《关于加强本市工业用地出让管理的若干规定(试行)》(沪府发[2014]26号)。2015年已陆续出台《关于加强本市经营性用地出让管理的若干规定(试行)》(沪府发[2015]30号)和、《上海市城市更新实施办法》(沪府发[2015]20号)和《上海市加快推进具有全球影响力科技创新中心建设的规划土地政策实施办法(试行)》(沪府发[2015]69号)等相关政策。全市土地新政的落地将有序指导我区开展土地管理利用和土地资源保护后续工作。

(4) 宝山自身转型发展需求

宝山区实际存在的土地利用问题充分说明了现有粗放型的利用方式已经不能适应宝山土地资源“紧约束”的实际和转型发展的要求,必须彻底扭转。宝山必须结合上海市对宝山区的要求,按照“总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高”五大基本策略,积极探寻节约集约用地的方法途径,不断健全完善规划土地管理体制机制,不断提高土地节约集约利用水平,力争以土地利用方式转变促进宝山经济转型升级。

2. 挑战

(1) 土地资源紧约束形势严峻

上海是一个人口众多而资源相对不足的特大城市。资源紧约束已经成为影响未来上海城市发展的重要瓶颈之一。尤其是土地资源日益紧缺,土地资源难以为继的情况日益明显。根据《上海市总体规划(1999-2020)》,到2020年,上海规划建设用地规模将达到3226平方公里。按照这个规模,上海未来城市用地已没有增长空间,用地规模“零增长”甚至“负增长”已不再是口

号。土地集约利用，是上海发展的大势所趋。

对宝山而言，根据《上海市宝山区区域总体规划（2005-2020）》，控制2020宝山区建设用地244平方公里，而截至2014年末，宝山区实际建设用地已达242.03平方公里，距离2020年的规划目标仅有约1.97平方公里的增量。宝山虽然尚有部分建设余量，但从现实情况看，土地资源后备情况依旧不乐观。作为一个传统的重工业基地，宝山虽然拥有较多的存量工业用地，但是土壤的污染较为严重，清洗和换土资金消耗巨大，为这些土地的二次开发带来难度；其次是宝山的建设用地中，如宝钢、陈行水库和大场机场等大型国企和市政项目较多，这些用地近期内都无法变更。土地资源紧约束情况极为严峻。

（2）产业转型发展对土地利用提出新挑战

宝山是上海传统的老工业基地，当前面临城市快速发展和资源环境紧约束的现实矛盾，加之新增土地资源十分有限，故存量建设用地，尤其是存量工业用地是不仅仅是宝山，也是上海未来发展的宝贵资源，尤其是上海市提出了建设科技创新中心的目标，盘活存量工业用地、实现产业转型升级已经成为宝山实现创新驱动发展的必经之路。而如何有效盘活工业用地，促进工业用地转型这就对当前宝山区的土地利用提出了新的要求。

（3）生态文明建设对土地利用提出高要求

土地可持续利用是实现人类可持续发展和建设生态文明的必然步骤。截止2014年末，宝山区土地面积300.6平方公里，而其常住人口为202.4万，人口密度接近6733人/平方公里，人地矛盾十分突出，城市土地利用的压力较大。随

着生态文明建设的展开，如何在有限的土地上承载更多的人口与社会和经济发展、实现土地的可持续利用，将是宝山区市未来面对的首要问题。

基本农田和林地保护是土地资源保护面临的严峻挑战，随着宝山区产业和城市的加速发展，对建设用地的需求量也会不断加大，将对耕地数量和质量形成巨大压力。

三、指导思想和基本原则

1. 指导思想

全面贯彻党的十八大、十八届三中全会和中央城镇化工作会议精神，明确土地资源利用和保护的目标和方向，围绕“土地资源紧约束”的特点，坚持最严格的耕地保护制度和节约用地制度，坚持底线思维，坚持“五量调控”的土地新政，坚持生态优先，着力通过土地利用方式的转变，促进经济社会发展的转型，促进经济、社会、文化、环境、民生五位一体和谐发展。

2. 基本原则

（1）坚持“底线思维”

强化永久基本农田保护，加强生态安全网络建设，严控建设用地无序扩张和蔓延，将“新三线”（即永久基本农田、生态保护红线和城市开发边界）作为规划编制和管理的底线约束。

（2）坚持“五量调控”

在规划建设用地规模“总量锁定”，实现“负增长”的前提下，对新增建设用地实行“增量递减”，重点聚焦建设用地结构和布局的优化，促进存量建设用地盘活利用，提高土地利用质量，探索通过土地利用方式的转变促进经济社会发展的转型。

（3）坚持“生态优先”

全面贯彻党的十八大、十八届三中全会和中央城镇化工作会议中“生态文明”建设精神，突出生态优先的发展要求，同时协调特大城市耕地保护与生态建设的关系，协调生态环境与经济建设的关系。

四、规划目标

强化永久基本农田保护，加强生态安全网络建设，优化宝山区城乡土地利用结构和空间布局，有序推进城市旧区更新发展，促进城乡区域统筹发展，全面构建土地节约集约利用的新格局，实现“底线约束、节约集约、生态和谐”的总体目标。

五、规划内容

1. 土地利用布局 and 结构优化

按照人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的要求，确定“十三五”期间土地利用结构与布局方面的发展目标，综合考虑区域农业生产、生态环境保护、城市建设等方面的用地需求，确定用地结构，合理布局各类用地。

(1) 发展目标

① 建设用地规模和负增长目标

至 2020 年，宝山区负增长规模 1 平方公里，建设用地规模控制在 244 平方公里，其中集中建设区总规模控制在 235.01 平方公里以内，集中建设区内建设用地控制在 221.89 平方公里。按坚持生态优先、保持结构完整、保障公益设施的原则，落实区域建设用地“负增长”空间布局。

② 建设用地减量化目标

“十三五”期末，宝山区完成集建区外现状建设用地减量化 245.2 公顷，包括工业用地约 184.7 公顷、宅基地约 45.3 公顷、其他用地约 15.2 公顷。

(2) 主要任务

① 深化城乡空间布局，协调建设用地与生态用地结构

不断深化“一带、两轴、三分区”的城乡空间布局。进一步统筹宝山区城乡发展。同时重视建设用地与耕地的配比结构，在保障经济快速发展的同时，切实提高区域生态环境。推进基本农田连片管理，建设用地集中连片开发。划定生态保护红线，明确各类保护区的建设控制要求。

②优化产业用地布局与结构

宝山是上海市重要的工业区，其产业用地占比处于较高水平。在十三五发展中，要以产业格局的优化融合为抓手，促进城市功能布局与生产力布局的协同互促，不断优化“一带、三线、五园”的产业布局。

集中建设区内规划产业区块用地面积 7826 公顷，占全区产业用地面积的 94%。“十三五”期间，积极引导产业项目向产业园区集中，重点建设宝山工业园、宝山城市工业园、机器人产业园、吴淞工业园、南大现代产业园等“五园”。同时，重点关注产业用地的集约利用和二次开发，避免盲目扩张产业用地，确保地尽其用。逐步实施低效产业转型，促进产业经济高速发展，有效减少由工业带来的生态和土地污染。重点推进五大转型区域内存量建设用地的盘活和布局优化。

③强化土地分区管制

划定城市开发边界、生态保护红线、永久基本农田“新三线”，完善空间管制体系。

生态保护红线分为一级、二级划定和管控。其中，一级生态保护红线内严格禁止建设活动，建设用地比例控制在 1%以内。二级生态保护红线内禁止一般开发建设，控制线性基础设施和独立型特殊建设项目用地，建设用地比例控制在 5%以内。建设缓冲区内建设用地比重控制在 30%以内。

在 2020 年城市开发边界内，新增空间使用分为两种情况执行：对于公益类、民生类、基础设施类项目建设，允许使用下达

的新增建设用地计划指标。对于 2020 年城市开发边界外现状建设用地的减量化获得新指标有条件使用。

永久基本农田是为了保证上海市基本的粮食安全和生态安全底线，专门用于粮食和蔬菜生产，实行永久保护，不得擅自占用或改变用途的优质耕地。

(3) 保障措施

①有效发挥规划在土地管理中的龙头作用

加强对土地用途管制要求的宣传教育，增强各级政府和各业土地使用者的法制观念，逐步形成按规划用地的自觉意识；在土地管理各部门及全区各委办局宣传规划管控要求，树立节地意识，维护土地利用规划实施的严肃性，发挥土地利用规划在土地管理中的龙头作用。

②科学制定建设用地计划，有效落实规划指标

将土地供应计划编制与用地绩效挂钩，建立长效的评估激励机制。对土地集约利用度较高的地区，倾斜安排下一年度土地利用计划，优先办理农用地转用、土地征用审批手续。对土地利用集约度不高、未达考核标准的地区，相应核减用地指标。使有限的规划指标尽量用于解决区重点、重大及民生项目用地需求。

③提高土地利用规划实施效率

建立土地利用规划实施情况动态监测制度。通过土地利用变更调查、遥感监测、公众监督等手段，开展规划执行情况的动态监测，动态跟踪规划执行情况信息，掌握规划实施动态和存在的突出问题，制定有针对性的规划管理措施，实现对土地利用的有效调控。

探索建立土地利用总体规划动态评估和滚动修编机制。依据土地利用变更调整情况，分析土地利用规划实施情况，适时开展规划动态评估和滚动修改工作。

2. 耕地和生态空间保护

在长三角区域统筹和大生态背景下，结合宝山区永久基本农田和生态红线的划定工作，确定“十三五”期间区域在耕地和生态空间保护方面的发展目标，加强永久基本农田和生态空间的管控。

(1) 发展目标

①基本农田保护面积

十三五期间，宝山区基本农田保护任务为 2.2 万亩。

②耕地保有量

耕地保有量规模为 3.38 万亩。

③高标准基本农田

至“十三五”期末，以永久基本农田划定区域作为高标准基本农田建设为基础，面积为 1.3 万亩。

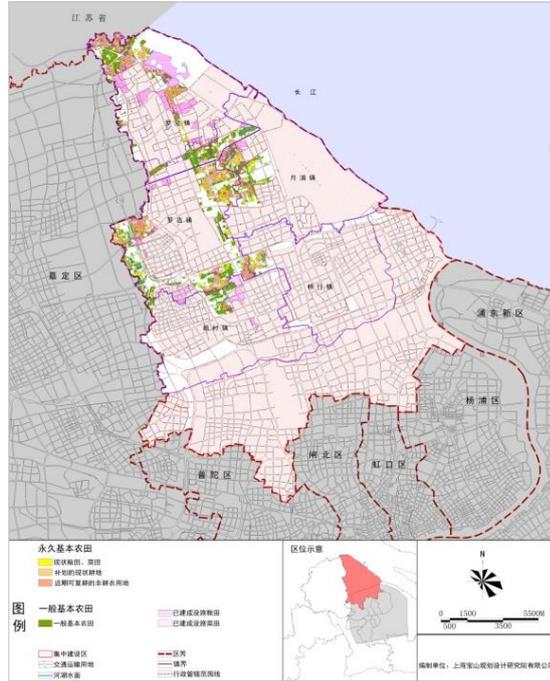
④生态空间保护

依据生态服务功能重要性评价与生态系统敏感性评价结果，以及法律法规要求，将生态空间划分为一级保护区、二级保护区和生态缓冲区进行管控，共同构成基本生态控制线，进行红线管控，将生态缓冲区纳入规划管控。

图 6 宝山区生态空间规划图



图 7 宝山区永久基本农田划定成果图



(2) 主要任务

① 坚守耕地和基本农田保护红线

根据《宝山区耕地保护管理办法》，坚持总量控制、占补平衡、用养结合、生态管护相统一的耕地保护原则，稳定耕地与基本农田面积，加大对耕地特别是基本农田的投入，严格保护耕地尤其是基本农田，同时促进现代农业产业、优质特色农业产业的发展。严格管控永久基本农田 1.3 万亩。

② 开展高标准基本农田建设

规划高标准基本农田布局在规划基本农田范围内，主要分布在罗泾镇北部、罗泾-罗店-月浦镇交界区域、罗店镇西部、顾村-罗店交界区域。

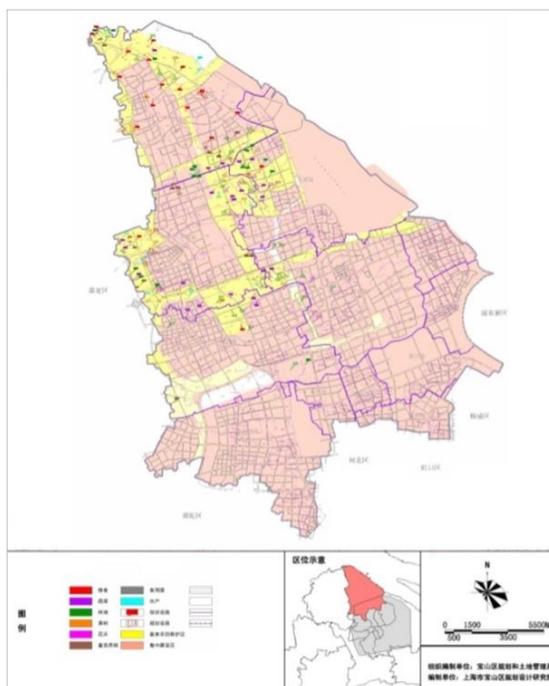
按照“数量、质量与生态并重”、“先易后难”“集中连片成规模”的原则建设高标准基本农田，充分考虑现代农业、规模

农业、工厂化农业生产对农业机械应用、农用基础设施建设的要求。

③严格设施农用地建设管理

图 8 宝山区设施农用地布局规划

遵循“节约用地、保护耕地、整合优化”的规划原则布局设施农用地。严格控制规划至 2020 年设施农用地建设，用地总面积为 7.55 亩。



设施农用地的用地规模应符合《关于完善设施农用地管理有关问题的通知》（国土资发【2010】155号）和《上海市农村建设有关设施用地

标准（试行）》（沪规土资综【2010】270号）关于设施农用地用地规模的要求，集约节约用地。

农业设施建设应以保护耕地、合理利用土地为前提，尽量利用未利用地和低效闲置的土地，不占或少占耕地。确需占用耕地的，应尽量占有劣质耕地，避免滥占优质耕地，同时通过工程、技术等措施，尽量减少对耕作层的破坏。农业附属设施严禁占用基本农田。

农业设施建设应优先考虑通过农村土地整治等方式整合优化布局，盘活利用现有的存量设施用地，实现设施用地的集约集中使用。

④加强耕地质量建设与管理

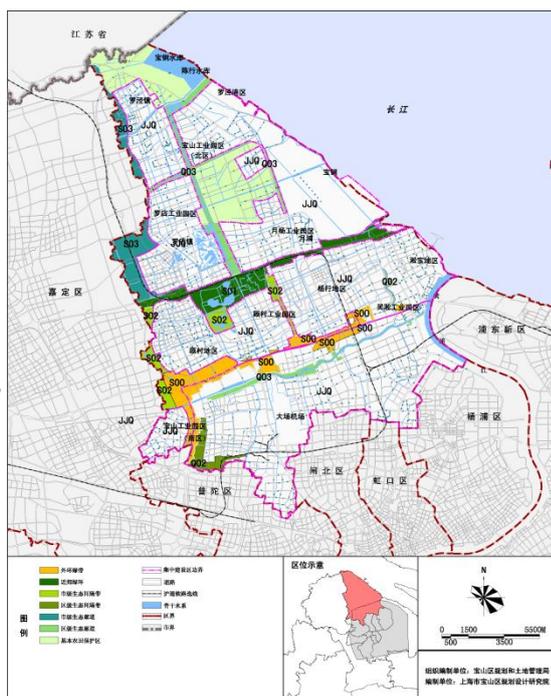
将优质耕地划入基本农田,实行永久保护;加快建设高标准基本农田,重点抓好重大工程及高标准基本农田日常管护。充分运用农村土地整治监测监管系统,对高标准基本农田建设情况进行集中统一、全面全程监管,并定期考核。

强化农村土地整治的作用,努力实现耕地增量、提质的有机结合;严格管理耕地的占补平衡,确保补充耕地质量,依托土地巡查平台,加强基本农田动态巡查管护;构建共同责任机制,健全管理制度,加大耕地保护责任目标考核力度。

⑤落实生态空间结构

以基本农田布局为基础,依托市域基本生态网络,构建市、区两级基本生态空间,包括外环绿带、近郊绿环,嘉宝生态走廊,生态间隔带和宝山生态保育区,形成“三横两纵”的生态网络空间。其中,“三横”分别为罗北路生态通廊、近郊绿环(即绕城高速 G1501 沿线)生态通廊和蕴藻浜生态

图 9 宝山区生态网络规划图



通廊;“两纵”分别为沪太路生态走廊和潘泾生态通廊。沪太路生态走廊为嘉宝生态走廊的一部分,郊环线(即绕城高速 G1501)生态走廊为近郊绿带的组成部分。

在区域绿地和生态环境建设中，加强南北向生态廊道及与嘉定区邻接地区的生态建设，进一步完善区域“一心、一环、六园、六脉、多点”的绿化结构体系，增加地区级大型公共绿地，特别是沿长江、黄浦江、蕴藻浜的滨水地区布局公共绿地，突出生态宝山的特色。

⑥强化生态用地土地利用调控

通过城市开发边界、生态红线和永久基本农田“新三线”划定、推进基本农田保护区内土地综合整治等手段，加强土地用途管制，落实建设用地空间管制，阻隔城市建成区连绵发展，充分发挥耕地和基本农田的生态功能，支持并鼓励农村宅基地和零星工业用地复垦，构建城乡和谐的田园风光。

(3) 保障措施

①严格责任，牢固树立生态红线意识

牢固树立生态政绩观，切实增强生态红线保护责任意识。在经济发展和城市建设过程中，坚决制止违反生态红线的开发建设行为。要把生态红线区域保护工作纳入经济社会发展评价体系，强化生态红线的刚性约束力；严格执行，全面实施生态红线区域保护规划。严格保护生态红线区域，加快推进生态文明建设，国民经济和社会发展规划、城市总体规划、土地利用总体规划、城市环境总体规划及其他各类规划的调整和实施，必须服从生态红线区域保护规划的要求；严格管控，切实加强对生态红线区域的保护。将划定的耕地、基本农田、水源保护区、湿地、水体等重要生态功能区和生态廊道，确保整体全面划入生态红线区域。

②创新保护耕地积极性的机制

建立政府目标考核责任制。建立耕地保护共同责任机制及地方政府保护耕地的主体责任、内部职责分工；加强街镇政府对规划实施的组织领导，把规划实施和耕地（基本农田）保护列为政府任期考核目标的重要内容。

探索建立基本农田保护经济补偿制度。建立和完善对基本农田和耕地保护的财政投入和补贴机制，加大对承担保护任务方的一般性财政转移支付力度，实行保护责任与财政补贴相挂钩，充分调动镇（乡）政府保护耕地的积极性与主动性。

财力允许的地区，将农村集体所有耕地征用为国有耕地，解决被征地农民镇保，以国有耕地方式保护。

加大土地整治力度，确保耕地占补平衡。科学编制郊野单元规划，通过集建区外现状建设用地减量化来盘活农村集体土地。积极挖潜，推进土地整理复垦项目。通过复垦增加耕地，恢复生态。同时，按照《宝山区土地开发整理复垦工作管理办法》和《宝山区集建区外现状建设用地减量化及土地复垦工作实施意见》规范土地复垦立项、验收和资金拨付等程序，使占补平衡项目实现规范化管理。

③强化宣传，切实做好耕地保护工作

采取多渠道多形式进行耕地保护宣传，强化社会各界依法用地、节约集约用地和保护耕地意识。认真落实耕地保护措施，明确区镇两级耕地保护目标责任，把耕地保护工作作为区政府对镇政府年度绩效考核内容。在新一轮土地利用总体规划修编中，加

大区各部门、各镇(园区)与土地利用总体规划的衔接工作力度,形成多部门合作的联动机制。

3. 土地节约集约利用

基于全区土地的节约集约利用水平的评价成果,确定“十三五”期间区域在土地节约集约利用方面的发展目标,控制建设用地规模、促进存量建设用地盘活利用、提升土地资源配置效率、提高土地利用质量,把节约集约用地作为转变土地利用方式的重要着力点。

(1) 发展目标

① 建设用地规模和年度新增建设用地

至“十三五”规划期末,建设用地规模控制在 244 平方公里,年度新增建设用地控制在 0.33 平方公里。按照市局下达的《关于减量化项目新增建设用地计划周转指标操作办法的通知》(沪规土资综[2014]849 号)等配套政策,区县的年度新增建设用地计划不能用于普通商品住宅、商业和办公项目等经营性用地和一般工业用地,此类项目新增用地需求必须与建设用地减量化工作相挂钩。

② 存量工业土地利用

以科学发展观为指导,按照建设资源节约型社会的要求,立足节约用地的思想,合理控制建设用地总规模和各业用地规模,充分利用闲置土地,增加土地利用强度。严控总量、盘活存量、用好增量、集约高效,保障经济可持续发展。

地定额标准，核定用地规模，不随意突破；④用途管制，对市政公益项目及民生保障项目尽量做到应保尽保，对产业项目严格实施产业项目准入评估和阶段性评估，对经营性项目围绕我区年度出让计划进行适量安排。

③优化存量，促进转型升级和结构调整

宝山是历史形成的工业大区，当前面临城市快速发展和资源环境紧约束的现实矛盾，加之新增土地资源十分有限，故存量建设用地，尤其是存量工业用地是我区未来发展的宝贵资源，盘活存量工业用地资源是我区实现创新驱动发展和经济转型升级的必经之路。“十三五”期间，完成《宝山区存量工业用地转型规划》，并有针对性地开展吴淞工业区、南大综合整治区等五大重点区域的转型工作。继续重点推进五大转型区域内存量建设用地的盘活和布局优化，明确不同区域的转型方案：提升发展 104 区域，结合产业发展编制空间规划，提高园区土地节约集约利用；转型发展 195 区域，特别是调整转型轨交沿线地区。推进 198 区域减量化，根据郊野单元规划开展集建区外现状建设用地减量化工作。

④提高质量，严格项目准入和土地复合利用

建立宝山区产业项目的准入条件及后续监督管理考核制度，对产业项目一律采取先评估后出让的模式操作，对高于评估准入标准的项目允许其落地。同时，不断强化土地利用全生命周期管理，加强项目在土地使用期限内全过程动态管理，重点对项目建设、运行质量与综合效益进行监测，并对应建立相应的处置和强制退出机制。

积极推进土地立体开发和复合利用，重点在转型地区开发中引入立体开发和复合利用的概念，通过用地性质的混合和弹性开发合理确定地区总开发量，提倡集约、高效的地上地下联动开发，通过立体化的交通系统形成地上以步行为主的充满活力和宜居的城市街区。积极推进地铁一号、三号、七号线等轨道交通沿线的交通场站、交通枢纽、公共停车场等大型基础设施、公共设施的综合开发利用，进一步提高土地的集约复合利用水平。

(3) 保障措施

建立对产业项目准入、工业用地全生命周期管理、低效闲置土地处置等管理制度，完善土地出让体系，提高土地集约节约利用水平。

制定产业项目的准入条件及后续监督管理考核制度；

制定产业项目的环境保护准入条件及后续监督管理考核制度；

制定低效闲置用地的处置方案，提出对违法约束性指标的执法标准；

严格执行工业用地全生命周期管理的具体要求和办法；

完善宝山区土地储备出让体系，制定土地储备项目土地使用权补偿指导价格体系；

严格执行集建区外建设用地减量化及土地复垦工作的实施意见；

制定存量低效工业用地的转型产业导向和方案；

制定政府与原土地权利人共享土地收益的相关措施；

制定耕地占补平衡费成本收取的实施方案。

4. 有序推进城市旧区更新发展

基于资源紧约束背景下，按照“五量调控”要求，确定“十三五”期间宝山区在城市更新与土地整治方面的发展目标，通过土地利用方式的转变实现经济社会发展的转型。

(1) 发展目标

① 盘活利用存量工业用地

对利用效率不高、产业层级能级低的工业用地，通过研究有效的更新利用途径，对其重新开发利用，以提高土地经济效益、社会效益和空间效益的行为。

② 优化建设用地结构和功能更新

优化城市整体功能，激发城市活力，促进居职平衡。增加各级公益性设施，明确各街坊范围内各类各级公益性设施的规划数量、规模和布局要求。

③ 提高土地利用质量

通过对更新项目及其相关区域的评估研究，明确完善社区公共配套、提升地区品质的整体要求，达到利益共享，实现“提质增效”目标。

(2) 主要任务

① 加强存量用地二次开发

综合采用整体转型、品牌联动、腾笼换鸟、能级提升等多种开发模式，着力提升土地利用效率。继续建设和推动上海钢铁交易中心、上海大宗商品信息中心、上海工业设计产权交易公共服务平台、上海中小企业金融信息服务中心、上海机器人设计应用中心、上海旅游资源交易中心等有国内、国际影响力的资讯、贸

易、物流、金融、展示服务平台加快发展。

②围绕重点地区的功能转型，打造区域发展新亮点

积极推动吴淞工业区转型，打造上海老工业基地转型发展示范区和科技创新中心的重要载体，改善与提升区域的环境品质，依托特色地标和城市形态，形成环境优美、宜居宜业宜游的北上海滨水新空间和旅游休闲集聚区；推进轨道交通沿线庙行地区、杨行地区城市更新试点工作。

③加大老镇旧区改造力度

推进实施庙行镇康家村、顾村镇杨邢宅、大场镇联东村以及淞南和高境镇等区域老镇旧区及城中村改造。探索综合整治、功能改变和拆除三种更新模式，通过旧区成套改造、基地建设、老镇区综合改造、配套商业地块开发和综合环境治理等工作推进，改善居民居住和生活环境，提升群众生活质量。

(3) 保障措施

①加强区域评估，明确实施计划

强调区域协调、有机更新，在区域发展现状和发展要求的整体研究的基础上，明确建成区内需要开展城市更新的地区，统筹居民意愿，梳理具体需求，评估“缺什么”，明确“补什么”，将公共要素的“补缺”作为适用更新政策的前提；按照区域评估要求，同时结合现有物业权利人的改造意愿，发挥街镇和社区的作用，统筹各方意见，合理应用政策，明确更新方案和实施计划，有效指导建设实施。

②强化政府引导

政府搭建以块为主的更新实施平台，通过在建成区给予适度

的规划土地政策，调动现有物业权利人的更新积极性，使物业主体、社会公众、多领域专业人士等能够参与更新方案制定，实现共建共享。

③强调公众参与

通过建立公众参与平台，鼓励物业权利人、市民、社会各界专业人士等多元主体能够参与城市改造，充分听取民生诉求，合理确定城市更新的需求，让社会共享，实现共赢。

5. 土地利用管理机制研究

在土地资源紧约束的背景下，充分发挥“新三线”管控的作用，进一步完善土地利用管理机制；通过农村土地管理制度改革，加强农村土地管理措施，提高基层土地管理水平，促进城乡一体化发展；加强土地供应、土地储备、地价管理等方面工作，建立统一、开放、竞争、有序的土地市场。

(1) 发展目标

①切实保护耕地资源，促进土地集约利用，为全面建设小康社会和经济社会可持续发展提供土地资源保障。

②健全现代市场体系，加强和完善宏观调控的要求，充分发挥市场配置土地资源的基础性作用，提高政府调控土地市场的能力和水平，实现城乡国有、集体建设用地进入统一市场配置，提高土地利用效率

(2) 主要任务

①完善违法用地巡查发现，确保第一时间发现处置

完善村土镇管和属地、发现制止和快查、定期通报和即报、执法协同和配合、指标联动和控制、约谈问责和考核等六项机制，

建立集体土地属地管理和村级土地镇级管理制度、土地专管员制度、违法用地定期通报和即报制度、案件移送制度、分类问责和考核制度等，发现有新增违法用地，实行一票否决，分类问责，违法用地处置纳入镇、园区绩效考核，进一步加大执法和查处力度，确保新增违法用地“零增长”。

②规范代（带）征土地管理，切实提高土地利用效率

制定我区代（带）征土地的管理办法，以达到对代（带）征土地高效管理、合理利用、有序退出的管理效果。按照“新帐不欠，老帐逐步还清”的工作原则，明确规划代征地划拨至区属相关单位、街镇（园区），由其进行管理；因撤制村队、无法利用等原因引起的带征地不办理供地手续，由区规土局或区土地储备中心委托街镇（园区）管理；明确代（带）征土地的日常管理维护主体与相关责任；明确代（带）征土地涉及资金落实及后续结算方式；明确建立管理链条完整的代（带）征土地地台账和维护退出机制。

③实施不动产统一登记管理

在十三五期间，根据国家和市级的统一部署，制定落实不动产统一登记工作，完成不动产登记信息系统平台建设。同时，择机开展农村宅基地不动产统一登记试点。

（3）保障措施

①健全土地网格管理责任体系，提升精细化管理水平

指根据行政区域、交通、河流和村庄坐落位置，将镇（街道）辖区划分为若干个基本单元网格，将网格内国土资源管理责任落实到具体责任人，每个网格落实监管责任人，采用先进的网络技

术，实行执法网格化网络化管理，及时发现、报告和有效制止国土资源违法违规行为，提升管理水平。

②建立规土基础数据系统，密切掌握规土实时动态

将规划成果信息、土地权属信息、土地现状信息、闲置土地信息、违法用地信息、违法建筑信息等纳入统一平台进行管理，为后续精细化管理奠定坚实基础。

附表

表 1 土地利用核心指标一览表

	2014 年现状	2020 年规划期末
耕地保有量（万亩）	——	3.38
基本农田保护面积（万亩）	——	2.2
永久基本农田保护面积（万亩）	——	1.3
建设用地面积（平方公里）	242.03	244
负增长面积（平方公里）	——	1
减量化目标（公顷）	——	245.2