

上海市土地资源利用和保护“十三五”规划

“十三五”时期是上海加快转变土地资源利用方式和深化土地资源改革的关键期。根据《上海市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》和国土资源部印发的《国土资源“十三五”规划纲要》，依据“保护和合理利用土地资源并重”的原则，制定本规划。

一、“十二五”期间土地资源利用的基本情况

（一）主要成效

1. 坚持最严格的耕地保护制度，实现耕地实物占补

“十二五”期间，出台《关于调整本市耕地开垦费标准的通知》，耕地开垦费标准从2.5万元/亩提高到8万元/亩，耕地价值进一步显现。全面严格落实实物占补、先补后占、占优补优，全市土地综合整治工作共计补充耕地16.6万亩，超额完成“十二五”规划确定的补充耕地目标。

2. 实施“五量调控”的基本策略，提高节约集约用地水平

“十二五”期间，深入贯彻落实节约集约用地要求，出台《关于进一步提高本市土地节约集约利用水平的若干意见》，提出了“总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高”的土地利用策略，确立了城市有机更新政策机制，实施工业用地弹性

年期出让，不断提高土地利用绩效。“十二五”期末，全市单位建设用地 GDP 比“十一五”期末提高了 34%。

3. 着力控制建设用地规模，减量化工作取得实质进展

“十二五”期间，新增建设用地规模逐年递减，从原来的 50 平方公里以上降至目前的 20 平方公里以下，其中，工业仓储用地、市政公用用地和经营性用地占比约为 23：46：31，新增建设用地计划进一步向公益民生类项目倾斜。“十二五”期末，实现浦东新区和各郊区所有经营性用地出让与减量化指标挂钩，全市在推进规划建设用地“负增长”上取得实质性突破。

4. 推进生态网络建设，强化城市生态空间保护

逐步形成中心城以“环、楔、廊、园”为主体，中心城周边地区以近郊绿环、生态间隔带为锚固，市域范围以生态廊道、生态保育区为基底的“环形放射状”的生态网络空间体系。“十二五”期间，启动首批 6 个郊野公园试点建设，其中金山廊下郊野公园已率先开园；全市森林覆盖率由“十一五”期末的 12.6% 提升至 15.0%，实现“十二五”规划目标。

5. 稳步推进地面沉降防治，逐年降低沉降速率

“十二五”期间，进一步健全地面沉降防治管理法规体系，出台《上海市地面沉降防治管理条例》及相关配套机制；地面沉

降分区管控取得初步成效，完成地下水严格限制开采区、限制开采区、控制开采区和地面沉降控制区范围划定工作，建立分区分层地下水和地面沉降控制指标及防治对策；全市年平均地面沉降量由 2005 年的 8.4 毫米减少至 2015 年的 5.1 毫米，并保持了沉降速率稳中有降的态势。

（二）存在的问题

在规模绩效方面，规模调控压力大。“十二五”期末，上海常住人口达到 2415 万人，首次出现人口负增长，但未来仍面临较大增长压力；建设用地占全市陆域面积比重已达 45%，逼近现有资源环境承载能力极限。用地绩效存在差距。2015 年，全市单位建设用地 GDP 为 7.9 亿元/平方公里，但城郊发展不均衡，中心城区、浦东新区、近郊区、远郊区单位建设用地 GDP 相对比例为 11.6：3.2：1.7：1。用地结构不尽合理。生产用地总量偏大，工业仓储用地占全市建设用地比重达到 27%，远高于同类国际大都市；生活用地结构有待优化，农村宅基地占居住用地总量的比重较高；同时，公共服务设施用地占比低于同类国际大都市。

在生态环境方面，生态空间接近底线，基本生态网络建设有待加强，外环、郊环、生态间隔带等重要生态空间内现状建设用地比例仍然较高，全市森林覆盖率仍远低于全国平均水平。耕地土壤环境质量有待提升，耕地土壤污染以有机型为主，无机型次之，复合型污染比重较小，亟需从源头保障农业和食品生产安全。

城市游憩空间严重匮乏，可供居民游玩、休闲、休憩的空间和市民需求之间存在差距。城市安全综合保障能力有待强化，全市年平均地面沉降量已持续多年控制在 6 毫米以下，但差异沉降现象仍然突出。

二、“十三五”期间土地资源利用面临的形势

（一）落实国家战略、促进上海发展，需要通过土地资源的合理配置与优化，提升城市竞争力

落实国家“一带一路”和长江经济带等发展战略，到 2020 年，形成具有全球影响力的科技创新中心基本框架，基本建成国际经济、金融、贸易、航运中心和社会主义现代化国际大都市，以及到 2040 年建设卓越的全球城市的长远目标，都在土地资源利用和保护方面对上海提出更高要求。上海应提高站位，通过土地资源的合理配置与优化，促进区域协同发展，提升城市综合竞争力。

（二）推进新型城镇化和加强生态文明建设，需要通过土地资源利用和保护统筹，提升城市魅力

党的十八大确定了我国的新型城镇化战略，提出建立生态文明制度，对城镇建设和生态保护都提出明确要求。上海作为国际大都市，要统筹土地资源利用和保护，强化地质环境保护和地面沉降防治，缓解生态保护与城镇建设之间的矛盾，在充分保护和

建设美好生态环境，增强城市软实力的同时，推进新型城镇化进程，保障合理用地需求，提高土地利用率，营造“宜居宜业宜游”的综合性城市，提升城市魅力。

（三）进入经济发展新常态，需要通过土地利用结构优化促进转型发展，提升城市可持续发展能力

我国经济发展进入新常态，转型升级步伐加快，在土地资源紧约束形势日趋严峻的背景下，经济社会发展和未来可能的重大事件对土地的需求仍然很大。上海应改变外延式、粗放型发展模式，走盘活存量、优化发展之路，通过土地利用结构和方式的转变倒逼城市发展转型，促进“三产”协同发展和城市功能优化，实现经济社会的可持续发展。

三、指导思想和基本原则

（一）指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会和中央城市工作会议精神，统筹推进“五位一体”总体布局 and 协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚守人口、土地、生态、安全四条底线，积极服务供给侧结构性改革，以提高资源配置的质量和效益为中心，大力推进低效建设用地转型增效，实现土地利用方式改革创新，为 2020 年形成具有全球影响力的科技创新中心基本框架，

基本建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市提供有力的用地保障。

（二）基本原则

1. 坚持底线思维。严格控制人口规模，到 2020 年，常住人口控制在 2500 万人以内。突出“生态优先”，落实规划建设用地“负增长”，划定永久基本农田保护红线、生态保护红线和城市开发边界（后简称“新三线”），加强郊野公园、水环境综合整治等重点领域的生态建设和修复，强化农地复合利用，完善田、林、水协调建设政策，锚固城市生态基底，优化土地利用空间结构。

2. 聚焦结构优化。突出广域、立体、复合、有机的土地利用新理念，按照扩大生态用地、优化生活用地、控制生产用地的要求，优化“三生”用地结构，保障生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间水绿交融目标实现。新增建设用地着力保障基础设施用地和民生、公益类项目用地，重点加强优化存量建设用地的布局、结构和功能，确保“十三五”期间土地供应流量不减少。

3. 注重功能提升。以提高城市功能、活力和品质为目标，积极探索渐进式、可持续的城市有机更新，主要以存量用地的更新利用来满足城市未来发展的空间需求，倒逼土地利用方式由外延

粗放式扩张向内涵增长效益提升转变。强化土地利用综合功能和绩效，将土地的经济、社会、环境等功能指标和要求纳入全生命周期管理。

4. 强化实施机制。把握存量规划特征，充分注重各方利益主体诉求，综合考虑利益平衡和引导，围绕规划落地实施，创新土地收储、土地出让等各个环节的利益平衡政策机制，强化市场决定性作用和政策调控保障作用。在具体政策设计上，强调土地利用绩效提升和利益共享，建立起兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制。

四、主要目标和指标

“十三五”期间，土地资源利用和保护的总体目标是：主动适应经济发展新常态，坚持实施“五量调控”土地利用基本策略，更加注重生态环境保护、更加注重资源节约集约、更加注重利益统筹平衡，科学合理配置生产、生活、生态用地，构建空间资源配置合理、利用效能综合全面、运行机制有序高效的土地管理“三位一体”新格局。具体目标包括：

（一）土地利用结构布局不断优化

到“十三五”期末，全市建设用地总规模不突破 3185 平方公里，其中工业用地比重降低到 17%左右，优化住房供应结构，

增加中小套型商品住房供应，建立完善购租并举的住房体系；耕地保有量不低于 282 万亩，永久基本农田不低于 249 万亩。

（二）土地节约集约利用水平持续提高

推进低效建设用地减量化，倒逼城市发展转型，“十三五”期间，实现低效建设用地减量 50 平方公里，其中工业用地 40 平方公里；不断完善节约集约用地制度建设，促进土地利用绩效水平不断提高，单位 GDP 建设用地使用面积比“十二五”期末下降 20%。

（三）生态环境建设不断加强

坚持绿色发展，突出底线约束。到“十三五”期末，生态用地面积达到 3500 平方公里，占全市陆域面积不低于 50%，全市森林覆盖率不低于 18%，维持自然湿地面积不减少，耕地质量稳中有升；推进水环境综合治理，河湖水面率不低于 10.1%；全市年平均地面沉降量持续控制在 6 毫米以下。

上海市土地资源利用和保护“十三五”期间约束性指标表

指标名称	规划目标
建设用地总规模	不突破 3185 平方公里
耕地保有量	不低于 282 万亩
基本农田保护任务	不低于 249 万亩
低效建设用地减量化规模	50 平方公里 (其中工业用地 40 平方公里)

五、重点任务

(一) 优化整合——深化“两规合一”的规划引领

结合新一轮总规编制工作，实现区、镇乡层面城乡规划和土地利用总体规划成果合一，并以“新三线”作为“两规合一、多规融合”的空间管控载体予以锁定，优化全市用地结构，锚固市域空间布局。

1. 划定永久基本农田保护红线，保障城市粮食和生态安全

锁定和聚焦上海的粮食、蔬菜生产空间，落实 249 万亩永久基本农田保护任务，将布局集中、用途稳定、具有良好水利和水土保持设施的粮田、菜地划定为永久基本农田，实行最严格保护。划定基本农田保护区，探索实施保护区内基本农田增加与保护区外基本农田调整挂钩的联动机制，实现“数量确保、质量可靠、

用途稳定、集中成片”的基本农田保护目标。强化永久基本农田生态维护功能，对标国际标准，大力调整减少化肥农药使用量，实施基本农田休耕轮作制度，提高农业生产的可持续性。

对永久基本农田以外的其他农用地，积极推进农林水复合利用，提高综合生态价值，提升农用地生态休闲、观光旅游价值。进一步完善设施农用地管理，支持设施农业健康有序发展，促进农业现代化建设、适度规模经营和产业结构调整。编制完成全市养殖业布局规划，统筹全市养殖业发展，实现全市养殖业总量减少、布局优化、转型提质；进一步加大对不规范和不符合规划的养殖场的整治力度，落实整治措施，确保规划目标实现，为“十三五”期间上海整建制建设国家现代农业示范区奠定规划基础。

2. 划定生态保护红线，锚固城市生态空间

在全面评估全市现状各类生态要素基础上，划定多层次、成网络、功能复合的生态空间。形成以生态保育区、生态走廊等生态战略保障空间为基底，以市域双环、生态间隔带为锚固，以楔形绿地和大型公园为主体的市域环形放射状生态空间格局，确保耕地、园林地、水面、公共绿地等生态用地占全市陆域面积达到50%以上。实施生态空间分级分类管控。将市级层面严格控制和管理的空间划定为全市生态保护红线范围，并作为禁止建设区予以管控，包括一类、二类生态空间；将城市开发边界外除一类、二类生态空间外的其他重要结构性生态空间划定为三类生态空

间，作为限制建设区予以管控，禁止对主导生态功能产生影响的开发建设活动，控制线性工程、市政基础设施和独立型特殊建设项目用地；将城市开发边界内结构性生态空间划定为四类生态空间，严格保护并提升生态功能。

加快推进“十三五”造林任务空间落地，优先考虑“十三五”期间全市重点生态环境综合治理地区和“十三五”重点滨水沿路两侧各 50 米的生态廊道空间，实现 2020 年森林覆盖率不低于 18% 的目标。“十三五”期间，继续推进首批 6 个郊野公园的二期建设，新增启动 7-8 个规划郊野公园建设，推进滨水沿路生态廊道和大型林地建设。切实保护河道水系，推进水环境综合治理，河湖水面率不低于 10.1%。

3. 划定城市开发边界，优化完善城乡空间格局

在生态基底硬约束的基础上划定城市开发边界，确保全市建设用地规模控制在 3185 平方公里以内。以“严控总量、优化结构，突出民生、保障发展”为导向，合理使用有限的新增建设用地计划。40 平方公里建设用地增量空间中，预留约 25 平方公里作为市统筹新增建设用地，优先保障三类项目，一是轨道交通、保障性住房等市重大基础设施和社会事业工程；二是由市级部门共同认定的市级重大产业项目；三是特定地区基础设施建设，包括临港、长兴、化工区、虹桥商务区和国际旅游度假区等地区。此外，预留约 15 平方公里用于保障区级市政公益等民生项目建

设。加强立体空间开发利用的规划引导，以轨道交通换乘枢纽、公共活动中心等区域为重点，强化地上地下开发联动，形成功能适宜、布局合理的地下空间总体结构，积极推进地下空间有效利用。

（二）管护宜耕——强化耕地和基本农田保护

深化耕地资源保护，全面树立空间、质量、资源、生态、景观“五位一体”耕地综合保护新理念，确立耕地空间和资源并重的管护方式，推动农用地复合利用水平显著提升。

1. 加强耕地保护责任落实制度建设

强化耕地责任目标考核，切实落实政府责任；完善本市生态补偿机制，加大市级财政对耕地和永久基本农田的补偿力度，提高区政府积极性；通过调整征地补偿标准等措施，显化耕地资源价值，提高占用耕地成本，加大对农村地区资金投入；健全、完善全社会耕地保护共同责任机制。

2. 加强耕地质量建设，提高耕地保护水平

优化耕地质量等别更新与监测工作机制，建立和完善土地整治新增耕地质量等别评定制度。做好低效建设用地减量后复垦耕地质量评价，探索耕地质量等别评定成果应用路径。完善耕地质量监测网络，优化监测指标，按照耕地环境质量实施分类管理，

探索土壤修复和治理新方法。对于耕地的土壤环境风险应突出预防为主，重点聚焦“四旁”（工业区、大型市政基础设施、骨干河道和交通干道）耕地的土壤环境风险，对耕地面积和范围进行预控调整，优先转化为生态用地。落实建设占用耕地耕作层剥离和再利用制度，探索耕地质量等级折算，推动耕地保护由数量保护向数量、质量并重转变，由空间保护向土壤资源、空间保护并重的内涵式保护转变。

3. 推进基本农田建档、立册、入库

通过建档、立册、入库，实现划定后的永久基本农田落地到户，明确保护责任。做好日常管理维护工作，完善“新三线”管控机制，严防永久基本农田随意被建设占用，确保划定的永久基本农田实现永久保护、永续利用。

（三）集约高效——强化土地节约集约利用

在坚持发挥市场配置资源决定性作用的同时，完善政府引导机制。以资源、效能、机制“三位一体”的土地全生命周期管理体系为依托，全面加强土地市场管理，创新土地复合利用政策，构建紧凑型节约型用地标准，深化完善具有上海特色的土地节约集约利用制度体系。

1. 全面深化土地全生命周期管理

落实土地全生命周期监管。建立全市统一的土地全生命周期管理信息平台，通过多部门信息共享、动态监测，切实按“谁提出、谁负责、谁监管”的原则，落实合同履行情况监管。优化提升全覆盖、全要素、全过程的土地全生命周期管理要求。根据土地节约集约利用和城市发展方式转变要求的明确和深化，以土地出让合同为平台，从资源规模和强度控制、社区开放共享、生态环境改善、智慧绿色城市建设、城市文化提升等方面，进一步优化全生命周期管理要求。

2. 进一步推进土地供给侧结构性改革

完善优化土地储备机制，增强土地市场政府调控能力。以实施土地全生命周期管理为抓手，进一步优化土地和住房供应结构。在增加商品住房用地供应规模的同时，明确商品住房用地的中小套型住房比例和商品住宅物业持有要求，进一步增加中小套型商品住房供应比例，促进购租并举的住房体系建设；鼓励开发企业持有部分商业办公物业用于持续经营，促进建筑品质和运营管理水平提升，引导开发企业成为城市共建、共治、共享的责任主体。同时，加强土地出让规划评估工作，结合经营性用地供应逐步完善公共开放空间、公益性配套服务设施，增强城市活力，构建 15 分钟社区生活圈。

3. 推进土地复合利用和立体开发

在自贸试验区开展综合用地规划和土地管理试点的基础上，全面推开全市土地复合利用，建立弹性、协调、绿色、开放、共享的土地复合利用理念，促进本市“四新”经济发展，完善区域功能和配套设施，推进产城融合发展和城市有机更新。进一步鼓励综合开发利用地下空间，继续全面实施经营性地下建设用地使用权有偿使用制度，引导综合开发利用地下空间建设市政基础设施。大力推进轨道交通场站及周边土地综合开发，建立符合上海发展实际的轨道交通场站及周边地区综合开发利用模式。

4. 建立节约紧凑建设用地标准

按照“规土融合、土地复合、产城融合”的原则，完善覆盖城乡和各类产（行）业的上海建设用地节约集约标准体系，进一步发挥建设用地标准在规划编制、用地预审和土地利用管理中的控制引导作用。同时，形成用地标准实施评估、定期更新工作机制。

（四）挖潜活力——推进城市有机更新

以存量建设用地作为城市发展空间的主要来源，在城市建成区，通过城市有机更新，不断促进功能完善、环境改善、品质提升，积极探索渐进式、可持续的有机更新模式，更新规模不少于50平方公里。重点结合中心城“多心、开敞”布局优化导向，

推进桃浦地区、三林地区、吴淞地区、南大地地区、高化地区、吴泾地区等重点转型地区的功能更新和调整升级。

1. 创新“四个一”的城市更新推进机制

制定一套完善的标准规范。根据《上海市城市更新实施办法》，制定印发《上海市城市更新规划土地实施细则》等配套文件。探索一套成熟的工作机制。研究城市更新工作中市级部门、区级部门、市场主体、技术支持团体“四位一体”相互协作的工作机制。创新一批有效的实施政策。以规划土地政策创新推进政策资源整合，加强土地、财政、税收等城市有机更新多元政策机制衔接，实现多策并举。规划和土地管理率先结合更新需求，针对不同地区、不同情形，制定适度的规划土地鼓励政策，激发市场动力，切实保障项目操作落地。推广一批具有示范意义的更新试点案例。以更新试点项目为基础，市、区联动，共同探索，形成一批具有示范作用的优秀更新实施案例，以点带面，在更大范围内推广借鉴运用，全面推进城市更新工作。

2. 积极推动“四大行动计划”

分别针对社区服务、创新经济、历史传承、慢行生活等市民关注焦点和城市功能短板，以项目为依托，由市、区两级共同推进共享社区计划、创新园区计划、魅力风貌计划和休闲网络计划等城市更新“四大行动计划”实施。“十三五”期间，积极推动

城市更新进入全口径、全市域、全社会参与的工作阶段，把城市更新理念有机融入规划管理、土地管理和其他城市管理等各个层面。

（五）提质增效——实施低效建设用地减量化与土地整治

重点聚焦低效工业仓储用地和农村宅基地，作为“十三五”期间土地资源利用和转型的主要对象。创新土地整治模式，以郊野单元规划为统筹平台，发挥农地综合效益，引导郊野地区有序、内生发展。稳步推进农村土地整治和滩涂围垦工作，预计实现补充耕地总量 10 万亩。

1. 推进工业用地转型升级，促进低效工业用地减量化

到 2020 年，全市工业用地总规模控制在 550 平方公里左右（占建设用地 17%左右）。优化“104”工业区块、“195”区域和“198”区域工业发展空间转型升级路径和差别化管理策略。在新增工业用地供应和存量工业用地盘活过程中，开展对土壤和地下水地质环境质量监测和评估，强化合理利用土地约束机制，确保土地资源绿色、可持续利用。

“104”工业区块，以空间优化、结构调整、绩效提高和能级提升为主，着力构建战略性新兴产业引领、先进制造业支撑、生产性服务业协同的新型工业体系，巩固提升工业园区产业集聚优势，增强城市综合功能。“195”区域，推进存量工业用地整

体转型，转型方向以研发用地、住宅用地、公共服务用地和公共绿地为主，或开展零星开发试点工作，促进存量工业用地盘活利用。建立和完善低效工业用地认定标准，进行全面调查和分类评价，推进低效用地的再开发利用。“198”区域，大力推进现状低效工业用地减量化。到2020年，减量40平方公里，优先考虑二级水源保护区、生态廊道和永久基本农田内的工业用地；通过土地节约集约利用评价，对“三高一低”（高耗能、高污染、高危险、低效益）工业用地进行减量，减量化后的土地根据水土质量情况作为生态用地或耕地。

2. 有序推进农村宅基地撤并退出，优化用地结构和布局

根据各区村庄布点规划，编制农民集中居住专项规划，有序推进村庄撤并，鼓励引导农民进城进镇集中居住。稳妥推进农村宅基地减量，重点聚焦“三高”沿线、生态敏感地区、水源保护区、环境整治地区以及纯农地区的宅基地。对于位于纯农地区10户以下自然村的宅基地，按照农民意愿，有序推进农民集中居住。

3. 创新土地整治模式，发挥农地综合效益

推进低效建设用地减量化和农用地集中连片整治，完善土地整治管理，形成政府主导、多方参与的土地整治资金保障体系和产业化土地整治模式，建立健全行业管理基本制度。开展郊野公

园建设，按照“宜耕则耕、宜林则林”的原则，促进农业生产与观光、休闲、旅游功能相结合，进一步拓展城市休闲游憩空间。结合郊野公园建设、滩涂造地和生态造林消纳无害渣土物质，同时加大渣土资源化利用力度，减少渣土处置量。

加大市级整治资金投入力度，在基本农田保护区、经济薄弱村等重点地区，安排示范性的市级土地综合整治项目。结合“198”区域减量化、基本农田保护、水源保护区治理、郊野公园建设和重点区域生态环境综合整治，推进土地综合整治项目实施，预计新增耕地 7-10 万亩。推进滩涂围垦成陆土地开发，预计新增耕地 3-4 万亩。通过市、区两级的土地整治工作，确保满足本市新增建设用地的耕地占补平衡需求。

（六）科学精细——有效保障城市地质安全

强化地质环境监测网络，提升综合监测能力。落实《土壤污染防治行动计划》（“土十条”），全面提高土地质量调查精度与监测水平，土壤环境质量总体保持稳定。深化地面沉降防治综合研究与应用，提升地面沉降和地下水资源综合管理能力，确保全市年平均地面沉降量控制在 6 毫米以下，重点减少差异地面沉降。构建海陆一体地质资源环境基础数据云平台，不断提高信息化建设水平，全面提升城市安全保障综合能力。

1. 完善地质环境监测网络，强化日常监测，全面提升地质环境监控能力

完善优化地面沉降、土壤质量和地下水监测网络，初步建成海岸带地质环境、浅层地温能等监测网络，初步形成海陆一体的地质环境监测体系，开展全市土壤质量和地下水环境质量状况分级监测，提高地质环境监测综合能力。加强地面沉降及地质环境日常监测，掌握动态变化规律，全面提升区域地面沉降及重大基础设施沿线地面沉降监测综合能力。开展海岸带地质环境监测工作，综合评价滩涂资源潜力，为后备土地资源储备提供技术依据。

2. 深化地面沉降调查研究，强化研究成果应用，提升地面沉降防治综合能力

加强全市中大比例尺地面沉降精细化调查，开展江浙沪省界区域和浦东沿江沿海、崇明东滩、横沙东滩等新成陆地区地面沉降调查及沉降机理研究。强化地面沉降和地下水采灌分区管控研究成果的应用，深化深基坑工程性地面沉降防治研究与应用，建立地面沉降分区管控综合体系；提升地面沉降防治综合能力。到“十三五”期末，地下水开采量持续控制在 800 万立方米/年以内，地下水回灌量保持在 2300 万立方米/年以上，进一步优化地下水开采和人工回灌格局；进一步完善重大市政工程沿线地面沉降监测预警机制，持续提高地面沉降防治工作服务于重大市政工程安全预警的基础保障能力。进一步健全地质环境监测与地面沉

降防治技术标准体系，为城市地质安全提供技术保障与决策依据。

3. 构建海陆一体地质资源环境基础数据云平台，全面提升地质信息保障城市发展、维护城市安全的服务能力

基于“地质大数据”理念，建成城市地质资源环境数据中心；建设海陆一体、多应用服务支持的地质资源环境信息分析评价平台，整体提升地质资源环境信息的采集与管理、分析与预警、决策与处置能力；研究建立跨部门、跨行业的信息共享机制，构建地质资源环境信息一体化综合服务平台，提升对政府决策支持、专业科学研究和社会公众需求的全方位服务能力。

（七）创新长效——稳妥推进土地制度改革

完善“三挂钩”土地供应机制，倒逼城市发展转型；全面实施不动产统一登记，推进农村地籍更新调查工作；谋划开展本市第三次全国土地调查，进一步夯实国土资源管理基础。创新农村土地管理制度，盘活集体建设用地资源，优化农村地区土地利用，全面提升城乡土地管理水平。

1. 实施“三挂钩”土地供应机制

完善新增建设用地计划与减量化指标的挂钩机制。“十三五”期间，按照“以拆定增”的原则，全面实现新增经营性用地和减

量化指标挂钩，区经营性用地和一般工业用地新增的建设用地必须挂钩使用规划集中建设区外低效建设用地减量化形成的指标。建立经营性用地出让与公共绿地、应急避难场所等基础设施（各类公共产品）建设的挂钩机制。结合城市更新，不断完善土地供应机制，优化土地利用结构，提升城市品质和功能。坚持新增用地出让和闲置土地处置的挂钩机制。切实加大闲置土地处置力度，强化区政府主体责任，坚持闲置土地处置和新增用地出让挂钩的机制。

2. 全面实施不动产统一登记

全面完成市、区两级不动产登记职责和机构整合，深化完善不动产登记信息系统。整合房屋、土地、农地、林地、海洋等各类不动产登记业务，完成不动产登记资料移交；印发配套工作文件，建立完善的不动产统一登记政策文件体系；优化登记工作流程，提升对外服务质量；建设规格一致、标识统一的不动产登记受理窗口，打造一支高素质的不动产登记队伍，全面稳妥实施不动产统一登记。有计划、有步骤、分阶段全面完成浦东新区和各郊区的农村地籍更新调查工作，逐步建立和完善城乡一体的地籍调查成果动态更新机制，为不动产统一登记奠定坚实基础。

3. 推进农村土地制度改革

有序推进集体经营性建设用地入市试点。根据国土资源部要求，按照“封闭运行、风险可控”的原则，按程序、分步骤审慎稳妥推进松江区集体经营性建设用地入市试点工作。在符合规划和用途管制的前提下，探索完善出让、租赁、入股等多种形式的农村集体经营性建设用地入市试点，形成兼顾国家、集体经济组织、农民的土地增值收益分配机制和公共利益平衡制度，逐步建立城乡统一的建设用地市场。完善全市农村宅基地管理。修订《上海市农村村民住房建设管理办法》，切实加强建房管理，促进农村村民居住向城镇集中、个人建房向集体建房转变。积极引导存量宅基地自愿和有偿退出，对历史原因形成的超标准占用宅基地和“一户多宅”，以及非集体经济组织成员通过继承房屋等占有的宅基地，探索实行有偿使用。

六、保障措施

（一）规范管理，提高效能

强化土地利用年度计划、建设项目用地预审管理，科学编制和严格实施土地利用年度计划、土地供应计划和土地储备计划；严格落实耕地和基本农田保护责任；采取“拆除复垦、现状确认、手续补办、土地储备”等方式，稳妥推进历史遗留用地分类处置，并将其纳入全生命周期管理；开展郊区违法违规用地专项整治行动，实施违法用地综合整治三年行动计划，规范土地使用；开展“新三线”合规性技术审查，完善以土地利用总体规划为基本依

据进行农转用和土地征收的规划审查制度，加强批后监管工作力度；以提质增效为目标、简政放权为手段，推进行政审批制度改革，实现规划国土资源管理工作减负、质量提高、效能提升。

（二）完善制度，健全机制

建立基本农田保护区、片、块的管控机制，制定生态保护红线管理制度，完善耕地和基本农田共同责任机制，建立健全土壤环境保护和治理修复责任制度及投入机制，同时健全经济补偿机制，提高保护主体的积极性与主动性；探索研究差别化的综合支持政策，综合运用财税、环保、安监、信用等措施，形成奖惩引导机制，促进低效用地转型升级和盘活利用；建立激励机制，通过农村宅基地退出机制、城乡建设用地增减挂钩机制和农村集体经营性建设用地流转政策机制，进一步盘活存量建设用地；制定差别化的土地利用政策，提高土地利用计划的针对性和有效性。

（三）夯实基础，构建平台

按照国家统一部署，谋划开展本市第三次全国土地调查工作，全面查清土地利用状况，进一步发挥年度变更调查对全面性调查的支撑作用；以“两规合一”成果为主体，建立各类规划协调一致的“多规”衔接平台，结合用地需求，构建“规土合一”的用地标准体系；充分发挥城市空间信息在支持政府决策、服务社会公众以及促进城市发展中的基础性作用，以建立本市不动产

统一登记与城市空间基础信息平台为中心，运用“大云平移”（大数据、云计算、平台、移动互联网）等新一代信息技术和理念，提高土地管理工作效率。

（四）拓宽渠道，公众参与

加强土地管理相关政策法规的宣传和普及，结合全国土地日、世界地球日、世界湿地日、世界森林日、世界水日、世界城市日的宣传活动，充分利用微信、微博等平台，强化依法依规、节约集约用地意识，引导公众自觉保护和合理利用土地资源；健全规划公示制度，强化公众参与，构建规划编制、管理、实施、监督的全过程公众参与机制，搭建多方参与规划实施的平台，引导公众共同参与规划监督，共同维护规划实施成果。

附件：有关名词解释和指标说明

附件

有关名词解释和指标说明

一、有关名词解释

1. “新三线”：即“永久基本农田保护红线、生态保护红线、城市开发边界”，区别于上海市现行规划审批中实施的“三线”（即集中建设区控制线、工业区块控制线、基本农田保护线）。

永久基本农田保护红线，是指为了保证全市基本的粮食安全和生态安全底线，永久基本农田是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。

生态保护红线，是依法在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定的严格管控边界，是国家和区域生态安全的底线。

城市开发边界，是为保护耕地、生态环境，促进城市紧凑集约发展，避免城市盲目扩展而划定的城市开发建设活动的边界线，是未来城市增长的极限范围。

2. “五量调控”：即“总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高”的土地利用基本策略。

总量锁定，是指严格规划管控，锁定建设用地总规模，并通过永久基本农田保护红线、城市开发边界、生态保护红线划示，锁定城市建设发展总体空间格局。

增量递减，是指完善土地利用计划管理，实施年度新增建设用地计划逐年递减的策略，并将新增建设用地计划与现状低效建设用地盘活和减量化等工作相关联，将新增经营性建设用地出让与减量化建设用地指标相挂钩，促进低效建设用地减量。

存量优化，是指通过工业用地再开发和城市有机更新，优化城市空间和用地结构功能及布局，构建内涵增长发展模式，提升建设用地整体品质。

流量增效，是指实行工业用地弹性年期出让制度，提高土地流转速率；对新增、盘活工业用地及经营性用地实施全生命周期管理，加强源头治理，促使城市治理方式转型提升。

质量提高，是指建立节约紧凑建设用地标准体系，鼓励空间复合利用，通过打造工作、生活、休闲综合一体的“15分钟生活圈”，优化社区和城市功能复合结构。

3. 城市有机更新：指对城市建成区进行物质性和功能性改善，使之适应新发展需求的建设活动，重点包括：（1）完善城市功能，强化城市活力，促进创新发展；（2）完善公共服务配套设施，提升社区服务水平；（3）加强历史风貌保护，彰显人文底蕴，提升城市魅力；（4）改善生态环境，加强绿色建筑和生态街区建设；（5）完善步行与自行车交通系统，方便市民生活和低碳出行；（6）增加公共开放空间，促进市民交往；（7）改善城市基础设施和城市安全，保障市民安居乐业；（8）政府认定的其它城市更新要求。

4. 郊野单元规划：是统筹乡村地区土地利用和空间布局的综合性实施规划和行动计划，主要任务是落实新市镇总体规划暨土

地利用总体规划要求，依托土地综合整治平台，集聚相关政策资源，推进农村地区低效建设用地减量化，促进建设用地布局优化和利用效益提升、生态环境改善以及农村经济发展。

5. 土地全生命周期管理：发挥土地出让合同的管理作用，将经济、社会、环境等有关要素纳入合同管理，实现对工业用地和经营性用地在使用期限内利用状况的全过程、全要素绩效评价和动态监管，提高土地利用绩效水平。

二、部分指标说明

1. 工业用地占建设用地比重（17%）：2020年，工业用地（550平方公里）面积占建设用地面积（3185平方公里）的比重。

2. 生态用地占陆域面积比重（50%）：生态用地面积占全市陆域面积（6833平方公里）的比重。

3. 单位GDP建设用地使用面积：在一定时期内（通常为一年），每生产万元国内生产总值（GDP）所占用的建设用地面积。