

青浦区土地利用总体规划
(2010—2020 年)
(说 明)

青浦区人民政府

二〇一二年四月

目 录

第一章 引言.....	1
第一节 规划编制必要性.....	1
第三节 规划编制过程.....	6
第四节 规划基数.....	7
第二章 上一轮规划实施情况分析.....	11
第一节 上一轮规划主要指标执行情况分析.....	11
第二节 上一轮规划实施主要成效.....	12
第三节 上一轮规划实施主要问题.....	13
第三章 规划落实概况.....	15
第一节 区域概况.....	15
第二节 主要调控指标落实情况.....	16
第四章 土地用途区划分.....	19
第一节 土地用途区划分方法.....	19
第二节 土地用途区划分结果.....	20
第五章 耕地和基本农田保护.....	22
第一节 耕地占补平衡.....	22
第二节 基本农田保护.....	23
第六章 建设用地管控.....	25
第一节 建设用地管制分区.....	25
第二节 建设用地管制的保障措施.....	27
第七章 推进土地利用与生态环境建设相协调.....	28
第一节 土地利用生态网络结构.....	28
第二节 强化生态空间土地利用调控.....	28
第八章 规划指标分解.....	29
第一节 指标分解的原则和依据.....	29
第二节 分解方法.....	30
第三节 分解结果.....	30
第九章 与相关规划的衔接与协调.....	32
第一节 与上级土地利用规划的衔接.....	32

第二节 与城乡总体规划的衔接.....	32
第三节 与“十二五”规划的衔接.....	32
第四节 与“两规合一”衔接.....	33
第五节 与各部门专项规划的衔接.....	33
第十章 聚焦重点地区土地利用安排.....	34
第一节 环淀山湖地区.....	34
第二节 西虹桥地区.....	35
第三节 淀山湖新城西片区.....	35
第四节 小城镇改革试点地区.....	36

第一章 引言

第一节 规划编制必要性

《青浦区土地利用总体规划（1997-2010 年）》于**年**月经上海市人民政府批准实施。规划实施对青浦区耕地保护、建设用地规模控制、用地效率提高、生态环境改善等发挥了积极作用。到 2010 年，该规划目标年届满，规划指导土地管理和引导土地利用的使命已完成，需要编制新一轮土地利用总体规划。同时，随着国民经济和社会发展第十二个五年计划目标不断明确，青浦区土地利用战略、利用目标和重点任务已经发生了重大变化，迫切需要在充分吸收上一轮规划编制和实施经验的基础上，根据 2010 年到 2020 年内，国家和上海市赋予青浦区的发展使命，以及青浦区自身加强城乡统筹、促进经济社会转型发展的需求，编制青浦区 2010 年到 2020 年土地利用总体规划。

（一）发展形势的变化，需要更新土地利用规划的理论基础

1、长三角区域发展环境变化，迫使青浦区调整土地利用定位

根据《长江三角洲地区区域规划》，长三角地区将加快发展先进制造业和现代服务业。青浦区作为上海连接江、浙两省，融入区域内地区协作的直接纽带，需要从参与宏观调控的土地资源着手，从根本上挖掘发挥区位优势潜能，迫切需要将土地利用定位从单纯加快城镇化、提高地区生产生活水平调整到实现产城融合、城乡协调发展、资源保护与利用并重上来，站在区域发展前沿发挥现代化新城的引领作用。

2、地区经济发展方式变化，要求青浦区调整土地利用方式

规划期正是上海市加快产业结构调整、率先实现发展方式转变的关键时期，青浦区需坚持把保持经济平稳较快发展和转变经济发展方式结合起来，加快调整土地利用方式，以优化产业空间布局、稳妥淘汰落后产业、积极引进新兴产业为抓手，切实推进工业用地向园区集中，加快产业集聚，实现产业发展向集约循环型转变。立足现实，直面困难，探索工业用地腾笼换鸟的新途径，为高能级产业集聚提供空间，大力推进工业用地调整归并，建立引导污染大、占地多的工业企业推出机制，鼓励利用工业厂房、仓储用房等存量房产优先发展研发设计、创意产业、信息服务等现代服务业，盘活存量土地资源，正真将外延式重扩张的土地利用方式调整到优化实施内挖潜上来。

3、自身发展战略调整，迫使青浦区土地利用战略调整

按照科学发展观要求，为构建资源节约型、环境友好型社会，实现经济社会可持续发展，青浦区选择了推进“一城两翼”发展战略的道路，努力实现构架合理、产城互动、均衡发展的区域统筹发展格局。面对当前土地利用现状，按照资源低耗、收益相对高效的发展原则，需要落实土地利用方式多样化战略、土地利用任务差异化战略和促进土地资源保护效益显著化的战略，允许各镇（街）因地制宜选择土地利用主导方式，鼓励各镇（街）结合实际完成不一样的土地利用任务，同时，为资源保护任务较重的地区营造创收条件，从特色资源中找到错位发展契机。

（二）土地管理职能提升，需要土地利用规划指导利用和保护

1、土地资源对社会经济可持续发展保障职能有提高

按照保障经济社会又好又快和可持续发展的要求，在人口总量和经济总量的快速增长对协调土地资源保护和利用的压力有增无减的情况下，需要编制土地利用规划，通过明确土地利用规模、结构和布局调控方向和措施，优化和调整城乡用地结构和空间布局，切实保障和逐步完善生态环境和地区特质，切实提高土地利用效率，加快推进“三个集中”和城市化进程，形成生产、生活、生态相协调的用地新格局。

2、土地资源参与宏观调控职能有增强

国家把加强土地资源管理作为宏观调控的重要手段，随着全面建设小康社会、转变经济增长方式、社会主义新农村建设、建设节约型和环境友好型社会等一系列国家大政方针的确立，青浦区“十二五”规划确立新的发展目标，各行业、各部门专项规划相继出台。新的城镇体系、产业布局需要通过土地利用规划来进行空间落实，新农村建设有赖于土地整治的强力推动，基础设施建设需要用地保障。要充分发挥土地资源的宏观调控职能，需要土地利用规划，对未来土地利用进行统筹。

3、各专项规划实施对土地资源利用和保护有需求

目前，本区“十二五”规划目标已经明确，有关的专业规划已经完成或正在制定，包括农业发展规划、城市交通规划、水利发展规划、环境保护规划、绿化建设规划等。这些规划的实施，都需要以土地资

源的安排为前提。土地利用规划应充分衔接各专项规划，为专项规划实施提供资源保障。

综上所述，要迎合新时期发展的需要，抓住内外部发展机遇，需要以更切合当前实际、更适应地区发展战略的土地利用总体规划来指导土地资源保护和利用。

第二节 规划编制的指导思想和原则

（一）关于规划编制的指导思想

按照保护耕地与保障发展并重的思路，落实“最严格的耕地保护制度”和“最严格的节约用地制度”的要求，保障规划期内本区社会经济发展的土地需求，优化调整土地利用结构与布局，促进城乡统筹发展和产业结构升级，严格保护耕地和基本农田，建立土地资源的基本生态网络空间。

（二）关于规划编制的原则

1、坚持转变土地利用方式、优化土地利用结构，促进经济发展方式转型的原则

党的十七届三中全会指出，实行最严格的节约用地制度，以需求引导和供给调节合理确定建设用地规模，以控制新增建设用地规模特别是建设占用耕地规模，控制建设用地的低效扩张，形成土地节约集约利用的倒逼机制。以转变土地利用方式，来促进和推动经济发展方式转型。因此，将坚持转变土地利用方式、优化土地利用结构，促进经济发展方式转型，作为本次规划编制的原则之一。

2、坚持严格保护耕地特别是基本农田，构建综合生态网络的原则

党的十七届三中全会指出，要坚持最严格的耕地保护制度，落实责任，坚决守住 18 亿亩耕地红线。各级土地利用总体规划编制都要将严格保护耕地贯穿于规划编制的始终，切实落实耕地保护目标责任。在保护耕地和基本农田的同时，必须加强生态网络建设。因此，把坚持严格保护耕地特别是基本农田，构建综合生态网络的原则作为本次规划编制的原则之一。

3、坚持统筹各类各业土地利用，促进城乡协调发展的原则

按照党的十七届三中全会指出，必须统筹城乡经济社会发展，始终把着力构建新型工农、城乡关系作为加快推进现代化的重大战略。在国家控制城乡建设用地规模增长的总体思路下，本区要保障经济发展用地，必须进行城乡建设用地统筹，通过优化城乡建设用地结构，实行农村建设用地整治挖潜，才能达到土地配置与社会经济发展进程相适应的效果。因此，把统筹各类各业土地利用，促进城乡协调发展，作为本次规划编制的原则之一。

4、坚持协调土地利用和生态建设，促进生态文明发展的原则

党的十七届三中全会指出，按照建设生态文明的要求，发展节约型农业、循环农业、生态农业，加强生态环境保护，促进农业可持续发展。土地资源可持续利用的前提是土地生态功能的不断提升，因此协调土地利用和生态建设，促进生态文明发展，作为规划编制的原则之一。

第三节 规划编制过程

（一）准备工作阶段

青浦区区委、区政府对土地利用总体规划编制高度重视，成立了以区委书记为组长的规划编制领导小组，由区规土局组成了规划编制工作小组，各部门确立了土地规划编制联络员，乡镇也相应地成立了领导小组和工作小组，选择上海市地质调查研究院等单位作为技术协作部门，从 2010 年 5 月，正式启动土地利用总体规划的编制工作。

（二）前期研究阶段

按照国土资源部国土资发[2004]133 号文件精神 and 国务院办公厅国办发[2005]32 号文件精神，以二调数据为依据，有针对性的开展了 6 项专题研究：青浦区上轮土地利用总体规划实施评价、青浦区统筹城乡土地利用研究、青浦区土地节约和集约利用研究、青浦区社会经济发展与土地利用关系研究、青浦区耕地与基本农田保护研究、青浦区规划管理保障措施研究。在此基础上，根据全区社会经济发展“十二五”规划及各行业发展规划，进行未来规划期间土地利用主要指标预测，于 2010 年 10 月底完成土地利用总体规划前期专题研究。

（三）调研阶段

根据规划编制工作需要，工作小组于 2011 年 3 月 10 日召开规划意见征询会，征询部门包括规划和土地管理局、发改委、建设交通委、环保局、农委、水务局、统计局等部门及各乡镇街道分管领导。

同时工作小组主要收集了全区社会经济发展“十二五”规划、城市规划、各行业发展规划和国民经济统计年鉴、土地利用情况等相关资

料，形成了土地利用规划基础资料汇编，建立了土地利用规划编制的基础资料平台。

（四）规划大纲编制阶段

经过前期专题研究、与区相关部门反复协调、镇乡意见汇总等阶段，2011年2月底，形成规划大纲初步成果。3月中旬，市规土局召开了青浦区土地利用总体规划大纲专家论证会。经过仔细论证，与会专家认为大纲成果完整，符合规程要求，同意通过论证。这标志着《青浦区土地利用总体规划大纲（2010-2020年）》正式完成。

（五）规划方案编制阶段

市规土局高度重视本区土地利用规划编制工作，3-4月，胡俊副局长两次召开土地利用总体规划编制工作会议，听取本区土地利用总体规划大纲编制情况的汇报，稳定了集中建设区范围，明确了建设用地和基本农田管控要求。在此基础上，经过多轮修改完善，形成了《青浦区土地利用总体规划（2010-2020年）》（征求意见稿）。**月，区规土局向区委区政府**等领导汇报了土地利用总体规划情况，规划成果得到了区领导的充分肯定。

第四节 规划基数

根据国土资源部办公厅《关于印发市县乡级土地利用总体规划编制指导意见的通知》（国土资厅发〔2009〕51号）精神，遵循用途管制、依法核定、衔接可行、综合平衡的原则，按照市规土局统一部署，本区以第二次全国土地调查现状数据为基础，根据规划实施和管理需要，按照土地利用规划用途分类，对土地利用现状数据进行转换，形

成规划基数。基数转换主要是在二调数据的基础上，将土地现状分类（试行）转换到土地规划分类，得出各类规划用地转换结果，形成土地利用规划基数。现将规划基数转换过程说明如下：

（一）二调现状情况

本轮规划基期年为 2009 年，采用第二次全国土地调查现状数据作为规划的基础数据，详见表 1。

（二）规划基数转换过程

参考《国土资源部办公厅关于印发市区乡级土地利用总体规划基数转换与各类用地布局指导意见的通知》（国土资厅发〔2009〕51 号）要求，建立规划用途分类与土地利用现状分类（二调）转换对应关系，进行土地利用分类转换。

农用地中，对地类进行归并纳入规划分类中的相应地类，分别为耕地、园地、林地、养殖水面、坑塘水面、设施农业用地、其他农业用地。

建设用地中，对二级地类进行细分并纳入规划分类中的相应地类，分别为城镇用地用地、工业仓储用地、农村居民点用地、交通运输用地、其他建设用地。

未利用地中，形成的规划地类分别为河湖水面、滩涂苇地、其他未利用地。详见表 2。

表 1 2009 年青浦区第二次全国土地调查数据汇总 单位：公顷

地类名称	地类码	面积	地类名称	地类码	面积
耕地	01	23710.55	公园与绿地	087	1319.89
水田	011	16819.68	风景名胜设施用地	088	0.00
水浇地	012	6732.38	特殊用地	09	296.85
旱地	013	158.49	军事设施用地	091	31.07

地类名称	地类码	面积	地类名称	地类码	面积
园地	02	339.35	使领馆用地	092	0.00
果园	021	333.84	监教场所用地	093	76.97
茶园	022	0.00	宗教用地	094	16.21
其它园地	023	5.51	殡葬用地	095	172.60
林地	03	1554.11	交通运输用地	10	3640.53
有林地	031	861.23	铁路用地	101	0.00
灌木林地	032	0.05	公路用地	102	1772.72
其它林地	033	692.84	街巷用地	103	511.06
草地	04	93.71	农村道路	104	1350.68
天然牧草地	041	0.00	机场道路	105	0.00
人工牧草地	042	3.37	港口码头用地	106	4.78
其他草地	043	90.34	管道运输用地	107	1.29
商服用地	05	851.57	水域及水利设施用	11	18630.60
批发零售用地	051	271.94	河流水面	111	7061.19
住宿餐饮用地	052	106.67	湖泊水面	112	4727.33
商务金融用地	053	34.26	水库水面	113	0.00
其他商服用地	054	438.70	坑塘水面	114	5950.47
工矿仓储用地	06	6946.12	沿海滩涂	115	0.00
工业用地	061	6613.31	内陆滩涂	116	10.07
采矿用地	062	26.35	沟渠	117	749.03
仓储用地	063	306.46	水工建筑用地	118	132.50
住宅用地	07	7239.70	冰川及永久积雪	119	0.00
城镇住宅用地	071	3416.10	其他土地	12	929.16
农村宅基地	072	3823.59	空闲地	121	371.68
公共管理与公	08	2619.77	设施农用地	122	461.67
机关团体用地	081	199.19	田坎	123	0.00
新闻出版用地	082	0.00	盐碱地	124	0.00
科教用地	083	448.73	沼泽地	125	0.00
医卫慈善用地	084	70.86	沙地	126	0.00
文体娱乐用地	085	175.81	裸地	127	95.83
公共设施用地	086	405.29	青浦区合计		66852.04

表 2 规划地类与土地利用现状地类转换对照表

规划地类		土地利用现状地类
农用地	耕地	11 、带 K 地类（含：12K、13K、15K）
	园地	12
	林地	13
	养殖水面	155
	坑塘水面	154
	设施农业用地	151、152、158

规划地类		土地利用现状地类
	其他农业用地	153、156、14
建设用地	城镇用地	21、23、24、251、252、266
	工业仓储用地	22
	农村居民点用地	253、254
	交通运输用地	261、262、263、264、265
	其他建设用地	27、28
未利用地	河湖水面	321、322
	滩涂苇地	323、324
	其他未利用土地	31、33

（三）规划基数

经转换，本轮规划确定的规划基数构成见表 3。

表 3 青浦区土地利用总体规划基数表 单位：公顷

地类名称	面积	地类名称	面积
总面积	66852	建设用地	20748
农用地	34119	城镇用地用地	7398
耕地	23711	工业仓储用地	6946
园地	339	农村居民点用地	4195
林地	1554	交通运输用地	1779
养殖水面	5327	其他建设用地	429
坑塘水面	623	未利用地	11985
设施农业用地	462	河湖水面	11789
其他农业用地	2103	滩涂苇地	10
		其他未利用地	186

第二章 上一轮规划实施情况分析

第一节 上一轮规划主要指标执行情况分析

上一轮土地利用总体规划以 1996 年为基期年，近期目标年为 2000 年，远期目标年为 2010 年。

（一）耕地保有量指标执行情况

1996 年青浦区耕地面积为 30890 公顷，上一轮规划上海市下达给本区 2010 年耕地保有量指标为 28354 公顷。根据土地利用现状变更调查，2009 年青浦区耕地面积为 23711 公顷。规划期间耕地保有量比 2010 年耕地保有量指标少 4643 公顷，其中建设占用是耕地减少的主要原因。

（二）基本农田保护面积指标执行情况

根据上一轮规划和青浦区基本农田调整划定结果，青浦区 2010 年基本农田保护面积指标为 25585 公顷(38.38 万亩)，保护率为 90%。规划实施期间，青浦区人民政府非常重视基本农田的建设和保护工作，根据各乡镇现状耕地资源的状况，将基本农田保护面积在各乡镇进行了分解落实。2009 年全区实际基本农田保护面积为 25567 公顷(38.35 万亩)，比上轮规划确定的基本农田保护数量减少了 18 公顷。

（三）城镇及工矿用地指标执行情况

依据上一轮规划，全区到 2010 年城镇及工矿用地总量为 12533 公顷，而根据青浦区土地利用变更调查，2009 年末青浦区城镇及工

矿用地总量为 20748 公顷，比上轮规划确定的城镇及工矿用地总量增加了 8215 公顷。

（四）耕地占补平衡义务完成情况

上一轮规划要求规划期内建设活动占用基本农田应按照“先补后占”、“占一补一”的原则完成耕地补充义务，规划期末年耕地总量应与基期年相当，但实际上，由于规划期内青浦区正处于构建城镇体系框架和加快建设小康社会的关键时期，建设用地需求量极大，且后备资源补充耕地的潜力相当匮乏，区域内占补平衡义务未尽数落实。

第二节 上一轮规划实施主要成效

上轮规划的实施，对青浦区土地利用产生了很大影响，在保护耕地、规范建设用地行为、促进城乡建设等方面取得了明显成效。

（一）增强了依法行政和按规划用地的意识

土地利用总体规划的实施彻底改变了过去基本上按需供给，有求尽应的用地管理模式，建立了按照规划用地、批地的新机制，增强了按照规划用地的意识。各级政府和土地管理部门在土地利用的管理上，方针明确、阶段目标清晰、审批依据具体、管制规则有力。

（二）建立和不断完善规划实施监督机制

加强土地执法监察体系建设，建立部门之间的协调机制，综合运用遥感、信息系统等技术，加强土地利用动态监测、土地执法和建设项目批后跟踪检查，及时掌握规划执行情况，对违反规划行为进行严肃查处。同时，加强宣传教育和舆论监督，形成公众参与、齐抓共管的良好氛围。

（三）保障了重点建设用地需求

上轮规划是在强调耕地保护、严格控制建设用地的背景下编制的，在实施中的用地矛盾比较突出。青浦区国土部门在严格执行规划、合理引导建设用地的前提下，积极根据情况变化，适时进行规划布局调整，保障了城市建设和重点项目的用地需求。

（四）保护和改善了城市生态环境

在规划的规范和引导下，有效保障了环境基础设施用地，较好保护了水体和湿地等自然资源，在水源涵养地、沿江沿海等生态敏感区适度增加了生态建设用地。中心城区人均公共绿地面积达到 10 平方米，城市生态质量有所改善，生态环境质量显著改观。

（五）促进了土地资源的集约利用

规划实施以来，兼顾土地资源开发、利用和保护，统筹经济、社会和生态效益的三统一，为城市建设、各类产业和社会发展提供了基础保障。全区建设用地地均 GDP 从 1996 年的 6484 万元/平方公里提高到 2009 年的 25135 万元/平方公里。

第三节 上一轮规划实施主要问题

（一）建设用地指标不能满足经济社会快速发展需要

由于城市发展的背景、环境、方式等发生了较大变化，以致原规划编制对经济社会快速发展产生的强劲用地需求明显估计不足，2009 年末青浦区城镇及工矿用地总量已达 20748 公顷，依据上一轮规划，全区到 2010 年城镇及工矿用地总量为 12533 公顷，比上轮规划确定的城镇及工矿用地总量增加了 8215 公顷。规划实施以来，区域经济

增长速度超过了“九五”、“十五”计划目标，特别是近年呈现加速增长态势，2009 年全区实现地区生产总值 521.5 亿元，比 2000 年增加了 3.2 倍。建设用地总量增长了约 86%，建设用地地均 GDP 大幅提高。

（二）耕地保有量不断下降，占补平衡难度越来越大

2009 年全区耕地总数减少到 23711 公顷，低于规划下达的 28354 公顷；2009 年末全区可调整划定的基本农田面积为 24807 公顷，低于规划下达的 25520 公顷。由于区域内耕地后备资源匮乏，耕地补充能力严重不足，未来很难做到自身占补平衡。

（三）规划实施的机制和政策研究有待深化

由于上轮规划编制及实施过程中弹性不足，对规划实施措施等问题的操作性研究不够深入，加之区域发展的不平衡和城镇功能定位转变等原因，规划实施中被动调整的频率加大，降低了规划实施的效率，使得规划实施效果出现一定偏差，如规划确定的集约用地、“三个集中”等目标，实际推进情况仍有差距。

第三章 规划落实概况

第一节 区域概况

（一）地理位置与行政区划

本区位于上海市西郊，是连接江浙沪的重要门户通道，东与闵行区毗邻，南与松江区、金山区及浙江嘉善县接壤，西连江苏省的吴江、昆山两市，北与嘉定区相接。全区土地总面积 66852 公顷。2009 年，全区下辖朱家角、练塘、金泽、白鹤、华新、徐泾、赵巷、重固等 8 个镇和香花桥、夏阳、盈浦等 3 个街道。2009 年全区半年以上常住人口 84.8 万人。

（二）自然条件

本区属北亚热带季风气候，温和湿润，四季分明，日照充足，雨水充沛，无霜期长。常年全区平均气温 17.6℃ 左右，年降水量 990.2 毫米，全年日照总时数 1756 小时。境内绝大部分为坦荡低平的平原，是长江三角洲冲积平原的一部分，平均海拔 4 米（吴淞高程）左右。土壤类型北部是湖滨高田，南部是低洼泖田，中部湖泖地田与高平田交错镶嵌，以青紫泥、青黄泥、黄潮泥为主。

（三）社会经济条件

本区地处上海市、浙江省、江苏省交界处，位于上海市核心经济圈与苏南经济圈层的交互地带，是上海“东西主轴和双切线组合”发展格局中西翼组合新城群的重要组成部分，具有衔接内外经济圈层、承东启西的突出区位优势。本区坚持“绿色青浦”的战略定位，支柱产

业主要有现代纺织、精密机械、信息电子和印刷传媒四大产业。2009年青浦区实现地区生产总值 521.5 亿元，比上年增长 9%。四大支柱产业全年实现规模产值 557.4 亿元，占全区规模产值的 51.4%。

第二节 主要调控指标落实情况

（一）建设用地规模

《上海市土地利用总体规划（2006-2020 年）》下达青浦区建设用地规模指标为 208 平方公里，我区实际确定指标为 220 平方公里，多出约 12 平方公里，主要原因：

一是大型居住社区用地由市统筹安排。大型居住社区建设是改善居民居住水平、促进社会发展的重要工作，是加强本市房地产市场调控、加大保障性住宅供应量的重要举措。2010 年市规土局组织编制了《上海市大型居住社区第二批选地规划》，规划选址在青浦区的大型居住社区有青浦新城一站、青浦新城四站、徐泾基地 3 个，其中，青浦新城一站和青浦新城四站局部位于原市级规划建设用地范围外，约 3 平方公里建设用地指标未纳入区县规划调控指标体系考虑，本轮规划中，这部分指标通过全市统筹安排后补充纳入区级规划建设用地总规模。

二是未落实的绿化折减由市统筹安排。市级规划在完成各区县规划指标分解中，对青浦区约 7 公里位于集中建设区内，道路和河道两侧防护绿带进行了 100%的折减计算，要求区级规划通过瘦身落实折减的指标任务。实际上，由于青浦区自身发展对建设用地的需求过于急迫，无法落实折减任务。同时，考虑在上海市现有土地管理体制和

国家“一张图”管理机制下，这部分防护绿化用地的实施也将纳入土地征转流程，但是其建设形态有异于六类经营性用地，更加注重生态保护和环境美化，所以，继续将这部分用地纳入建设用地统计，其指标由市级规划统筹安排后补充纳入区级规划建设用地总规模。

三是城市林地由市统筹安排。为维护集中建设区结构完整，更好地阻隔建设活动占用农用地甚至基本农田，在局部区域的规划建设用地间隔地段安排了城市林地，这部分林地内建设形态与城市绿化相似，功能更注重点状或面状生态用地的自然环境调节。这部分指标由市级规划统筹安排后纳入区级规划建设用地总规模。

本区规划建设规模与市级下达的控制指标的差距基本全部由市统筹安排。在规划实施过程中，按照建设用地减量化管控原则，采用增减挂钩方式推动，促进土地节约集约利用，严格执行用地定额标准，争取 2020 年全区建设用地基本维持在 220 平方公里左右。

（二）基本农田保护任务

对于特大型城市来说，严格保护耕地特别是基本农田，不仅仅是贯彻执行基本国策的应尽义务，也是保障粮食生产安全、维护生态安全的重要之举。近年来，本区土地、农业等职能部门高度重视耕地和基本农田质量保护工作，不断提高了耕地和基本农田质量。

《上海市土地利用总体规划（2006-2020 年）》下达青浦区基本农田保护任务为 38.28 万亩，由于规划期内本区经济社会发展对建设用地需求量大，如果延续市级规划指标，建设占用基本农田的现象不可不免，将对基本农田保护造成不利影响，在认真分析基本农田划定

潜力的基础上，最终确定青浦区基本农田保护规模为 37.80 万亩，同时，为加强耕地保护，划定 0.48 万亩基本农田作为保护机动量。

对于本区基本农田保护规模与市级下达的保护任务间差距，由全市统筹安排。在规划实施过程中，通过开展基本农田保护责任考核、增加基本农田建设投入、加强基本农田保护区内土地综合整治，努力确保基本农田保护面积不少于 37.80 万亩，基本农田集中度有提高，基本农田质量不下降。

（三）耕地保有量

《上海市土地利用总体规划（2006-2020 年）》下达青浦区耕地保有量任务为 43.74 万亩，本区实际明确耕地保有量规模为 35.57 万亩，与市级规划下达的指标相比，少 8.17 万亩。

在规划的实施过程中通过以下两项措施予以解决：一是通过建立耕地保护专项基金、市场调节等手段，激励农村经济组织和农户保护耕地的积极性，引导农业结构调整向有利于增加耕地的方向进行；二是对国家及市级建设项目的用地指标及补充耕地任务，力争在本区内解决；确有困难的，积极争取国家和市政府支持，通过实施国家或市级土地整理复垦开发重大工程统筹安排解决。

第四章 土地用途区划分

第一节 土地用途区划分方法

土地用途分区是以土地利用现状分析、土地适宜性分析和区域自然社会经济信息为基础，根据土地主导用途的不同，兼顾用地功能及土地用途管制的要求对土地进行分区。

一、土地用途区划分的原则

为了贯彻因地制宜和土地资源的优化配置，实现耕地资源的保护、资源的合理配置、产业结构和布局的优化，最大限度地合理利用土地，提高土地资源的综合效益，进行土地利用分区。分区划分的原则是：

- （1）区内自然条件和社会经济条件的相似性，土地利用结构和土地利用主导方向的相对一致性；
- （2）土地利用管制规则的一致性；
- （3）土地用途分区须与土地利用调控指标相协调；
- （4）综合分析 with 主导因素相结合、定性分析与定量分析相结合、土地利用现状与利用开发相结合的原则；
- （5）保持行政界限完整和分区界线连续性的原则；

二、土地用途区划分的依据

- （1）国民经济和社会发展战略，它决定经济的发展方向与目标，是土地用途分区的背景前提；

(2) 土地利用状况，它是土地用途区划分的基础，主要包括各用地类型的结构和空间分异；

(3) 土地利用空间分异的影响因素，综合考虑各因素在不同区域的影响强弱及其对该区域发展的限制；

(4) 土地资源经济评价结果，用途区的划分中某一用途区应是经济评价等级相近的区域；

(5) 土地用途区的划分不能与土地利用相关法律法规相背离。

第二节 土地用途区划分结果

本次规划的土地利用分区，主要是为实施土地用途管制提供依据而划分的，在市级规划土地综合分区及主要控制指标的引导下，综合了各部门各行业用地规划方案，在土地利用空间布局调整的基础上，重点考虑空间管制规则一致性、土地用途相似性、土地利用调控措施的差异性，将青浦区划分为：城镇工矿用地地区、生态农地区、其他建设用地区、基本农田保护区、其他农地区。

(1) 城镇工矿用地地区，指集中建设区内用于城镇建设和产业建设的区域，城镇用地主要分布在青浦新城、徐泾镇、赵巷镇、朱家角镇等地区，产业用地主要分布在青浦工业园区、朱家角镇工业园区、练塘镇工业园区、华新镇工业园区、金泽城镇工业地块等区域。

(2) 生态农地区，指集中建设区内，为发挥生态间隔作用，进行农用地主要是林地建设的区域。

(3) 其他建设用地区。包含集中建设区边界外独立建设用地区，如市政、独立项目用地等。

（4）基本农田保护区。为基本农田划定潜力集中分布范围，是落实各级基本农田保护责任的核心区域，用于引导基本农田集中化、规模化、集约化经营。

（5）其他农地区。包含设施农用地和其他农业用地密集分布区域和补充耕地潜力区域。

第五章 耕地和基本农田保护

第一节 耕地占补平衡

（一）新增建设占用耕地

本次规划根据各项用地的空间布局初步方案，对照土地利用现状图，采用 GIS 空间分析方法，结合定性定量分析，按照市级规划下达的控制指标，严格控制新增建设占用耕地总量，强化对非农建设占用耕地的控制和引导。新增建设项目选址必须贯彻不占或少占耕地的原则，确需占用耕地的，应尽量占用等级较低的耕地。规划期内，全区耕地减少控制在 4024 公顷（6.03 万亩）以内，其中，新增建设占用耕地控制在 3870 公顷（5.81 万亩）以内。

（二）土地整治补充耕地义务及潜力

严格执行建设占用耕地补偿制度。按照建设占用耕地需占补平衡的要求，严格落实补充耕地义务。对市级及其以上建设项目的用地指标及补充耕地任务，力争在本区内解决；确有困难的，积极争取市政府支持，通过实施土地整理复垦开发重大工程，在全市范围内统筹安排。规划期内，土地整治补充耕地义务量 4024 公顷（6.03 万亩），与规划期内占用耕地相平衡。

1、农用地整理补充耕地

农用地整理是补充耕地是指通过综合整治耕地及其间的道路、沟渠、林网、田坎、坟地、零星建设用地和其他土地等，提高耕地质量，可增加的有效耕地面积。规划期内，预计力争通过农用地整理补充耕

地 702 公顷（1.05 万亩）。通过加强对农用地结构调整的引导、经济补偿、市场调节等手段，引导农业结构调整向有利于增加耕地的方向进行。

2、建设用地整理复垦补充耕地

建设用地整理复垦补充耕地是指通过对零星分布的农村居民点整理和废弃工矿用地复垦等手段有效增加耕地面积。规划期内，按照“先易后难，逐步实施”的原则，力争通过建设用地整理复垦补充耕地 3227 公顷（4.84 万亩）。

3、土地开发补充耕地

土地开发补充耕地是指是通过对滩涂、苇地等未利用地的开发增加耕地面积。规划期间，青浦区宜通过土地开发补充耕地的未利用地主要是滩涂，力争通过土地开发补充耕地 95 公顷（0.14 万亩）。

第二节 基本农田保护

（一）类型划分

依托基本农田严格的管理政策，充分发挥基本农田和一般农用地的生态涵养、生态间隔等综合功能，进一步划分为生产型和生态型基本农田保护区。

1、生产型基本农田保护区：以粮食和蔬菜等生产功能为主，布局集中连片的基本农田。

2、生态型基本农田保护区：以保护区域生态空间为主，兼顾粮食和食品生产，布局相对集中连片的基本农田。

（二）调控措施

1、强化生产型基本农田保护。全区划定生产型基本农田保护区规划面积为 27401 公顷，包含白鹤、重固、朱家角、金泽、练塘共计 5 个生产型基本农田保护区，区内耕地占区域总面积的 52%。规划期内通过建立基本农田建设集中投入制度，加大公共财政对生产型基本农田保护区的扶持力度。通过加强耕地质量监测和建设投入，积极提高基本农田土壤质量。

2、落实生态型基本农田保护。全区划定生态型基本农田保护区面积为 12864 公顷。主要分布在沿黄浦江上游水源涵养地区和白鹤镇、华新镇接嘉定区界地区，区内耕地占区域总面积的 43%。区内加大土地整治经费投入力度，鼓励开展土地综合整治，提高基本农田数量。

第六章 建设用地管控

第一节 建设用地管制分区

（一）类型划分

根据土地用途规划分区，规定了不同的建设管制规则，主要分为允许建设区和管制建设区。

1、允许建设区：指集中建设区内的城镇工矿用地地区，以及集中建设区外的其他建设用地区，可以按照建设用地管理相关规定，开展城镇和产业项目建设。

2、管制建设区：是规划期内农业生产和生态保育空间。为强化用途管制，集中建设区内的城市林地区，一并归入管制建设区。

3、禁止建设区：是指以生态与环境保护为主导用途，除辅助设施外，禁止开展与主导用途不相符的各项建设的空间区域。青浦区主要体现在黄浦江上游水源涵养地区。

（二）调控措施

1、允许建设区。规划期内允许优先作为建设用地的区域，可开展城镇建设、产业开发、独立项目建设、交通市政水利等基础设施建设活动，总面积为 18977 公顷。主导用途为城镇建设、产业开发和城市瞻仰景观建设等；规划编制中，区内新增建设用地规模受新增城乡建设用地规划指标控制；规划实施中，严格执行年度新增建设用地和占用耕地计划，落实占补平衡义务后可实施建设；区内新增城镇或产业用地应分别按区内土地用途管制规则，纳入城镇工矿用地布局；

区内鼓励优先开展存量土地利用；区内加强地质环境保护和地质灾害防治，保障城乡建设安全、稳定推进。

2、管制建设区。规划期内对建设活动进行类别限制和总量控制的区域，区域总面积为 43202 公顷，规划编制中，建设用地总量控制在 3067 公顷，纳入区域建设用地总规模统计。区内主导用途为生态保护和农业生产，是发展农业、开展土地整治和基本农田建设、构建生态空间体系的主要区域；区内总体实现农用地布局趋于稳定，规模适度增加；建设用地规模总体减量，坐落向集中布局方向调整。区内可开展农民建房，农村居委会办公室、农村文化活动室、农村老年康体活动室、农民健身点、农技站、兽医站等农业服务设施等建设，这类建设用地纳入农村建设用地进行安排。区内可开展能源、军事、水利、交通、墓葬等项目建设，这类项目服务范围仅限于镇村内部的，纳入农村建设用地安排，否则，由专项规划明确布局和规模，并纳入区域土地利用规划调控指标体系后，可按计划指标执行。区内农村建设用地新增规模通过执行各级土地利用计划进行控制，总量以不低于各级计划指标总量的 5%为宜。

3、禁止建设区。为满足黄浦江上游水源涵养对土地利用管控的需要，本区划定特定用于辅助水源涵养保护的禁止建设区，总面积 1417 公顷，涉及练塘、金泽等镇。区内主导用途为用于水源涵养林地种植，发挥林地的水土保护和防洪防涝功能；区内禁止开展与水源涵养无关的建设活动。为加强涵养林地管理，需建设管护设施的，应

严格执行本市林地管护设施建设管理的相关规定，按照有必要可建设和要建设需定额的原则开展。

第二节 建设用地管制的保障措施

（1）加强土地利用年度计划管理，严格执行建设项目用地定额标准。对农用地转用年度计划实行指令性管理，严格控制建设用地供应总量，并制定完善的建设项目用地定额标准，优化土地供应结构。

（2）加强建设项目用地预审管理。为保证土地利用总体规划的实施，充分发挥土地供应的宏观调控作用，在建设项目的审批、核准、备案阶段，依法对建设项目涉及的选址、用地规模、建设强度和投资强度进行审查，严格按标准审批建设用地。

（3）积极盘活存量用地。加大对闲置土地的查处整治力度，采取限期开工、收取闲置费、依法收回等措施盘活存量；对现状工业用地的技改要注重内涵挖潜，从严控制新增供地；结合工业项目技术改造，整合零星的、小规模用地，完善生产所必需的公共及市政配套设施，提高土地产出率。

（4）实行城乡建设用地增减挂钩，逐步引导农村居民点整合集聚。在土地利用总体规划确定的允许建设区外，对利用不充分、不合理的农村建设用地进行土地整理，将增加的有效耕地面积等量挂钩为建设占用耕地的指标，用于农村居民点和城镇建设。

第七章 推进土地利用与生态环境建设相协调

第一节 土地利用生态网络结构

根据建设“绿色青浦”的战略要求，确定青浦区生态空间主要包括环城绿带、生态间隔带、生态走廊和生态保育区，构成体系清晰、布局合理、功能完备的生态网络结构。

环城绿带主要是沿沈海高速，途径华新镇、徐泾镇的 H7 主城区环城绿带。

生态间隔带主要有青东地区与闵行区交界的 G7、G8 间隔带和沿新通波塘、油墩港、上达河、淀浦河等主干河道交错布局，穿插于新城和主要镇区的间隔带。

生态走廊主要有位于青浦区和嘉定区界，延伸到江苏省界的 L2 生态走廊和新城南部，连通淀山湖和闵行区界的 L3 生态走廊。

生态保育区主要包括青浦区西北部的 B3 生态保育区和 B4 生态保育区。

第二节 强化生态空间土地利用调控

通过集中建设区边界划定、推进生态型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，阻断现有的集中建设区连绵发展，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。

第八章 规划指标分解

第一节 指标分解的原则和依据

（一）分解原则

1、落实区级规划控制目标

6 个约束性指标和 4 个预期性指标与区级下达的指标完全一致，充分体现了规划逐级控制的原则。

2、确保城市发展的重点区域

按照先保重点、保近期的原则，首先满足重大产业结构调整项目用地需求，其次安排一般建设项目用地，确保国民经济和社会发展“十二五”规划期间全区建设重点项目顺利实施。区域发展上，主要保证中心城区的建设用地规模。

3、与上轮规划指标衔接

上轮规划对乡镇各类用地配置有一定的基础，指标分解要结合上轮规划实施情况进行适当调整。

4、体现区域发展的差异性

密切结合各地的实际情况，体现区域发展的差异性，因地制宜分配各类用地指标。

（二）分解依据

1、《上海市土地利用总体规划大纲（2006-2020 年）》；

2、《青浦区国民经济和社会发展第十二个五年规划》；

3、《青浦区土地利用总体规划（1996-2010 年）》；

- 4、青浦区第二次土地利用调查数据；
- 5、青浦区各乡镇社会、经济、人口统计数据；
- 6、各行业发展规划对各乡镇的安排。

第二节 分解方法

在区级规划指标确定之后，项目组对乡镇土地利用供需状况进行了调研。以此为基础，采取了两种指标分解方法，即因素法和测算法。

因素法是指首先选取多个基本影响因素，建立指标分解影响因素指标体系，然后运用特尔菲法赋予各因素权重，最后结合各地影响因素值，运用加权平均法确定各乡镇在全区指标中所占份额，将区级指标按权重比例逐级下达给各乡镇。

测算法是指根据各乡镇有关的历史数据、现状数据和规划数据，在市级规划下达指标的控制下进行测算。

第三节 分解结果

夏阳街道。至 2020 年建设用地总规模 1393 公顷，集中建设区面积 1107 公顷，基本农田保护面积 1345 公顷（2.02 万亩）。

盈浦街道。至 2020 年建设用地总规模 1166 公顷，集中建设区面积 1221 公顷，基本农田保护面积 238 公顷（0.36 万亩）。

香花桥街道。至 2020 年建设用地总规模 4096 公顷，集中建设区面积 4142 公顷，基本农田保护面积 1473 公顷（2.21 万亩）。

赵巷镇。至 2020 年建设用地总规模 2043 公顷，集中建设区面积 1961 公顷，基本农田保护面积 1134 公顷（1.70 万亩）。

徐泾镇。至 2020 年建设用地总规模 3086 公顷，集中建设区面积 3113 公顷，基本农田保护面积 402 公顷（0.60 万亩）。

华新镇。至 2020 年建设用地总规模 2273 公顷，集中建设区面积 1647 公顷，基本农田保护面积 1318 公顷（1.98 万亩）。

重固镇。至 2020 年建设用地总规模 611 公顷，集中建设区面积 408 公顷，基本农田保护面积 1281 公顷（1.92 万亩）。

白鹤镇。至 2020 年建设用地总规模 1245 公顷，集中建设区面积 673 公顷，基本农田保护面积 3115 公顷（4.67 万亩）。

朱家角镇。至 2020 年建设用地总规模 3423 公顷，集中建设区面积 3204 公顷，基本农田保护面积 3935 公顷（5.90 万亩）。

金泽镇。至 2020 年建设用地总规模 1529 公顷，集中建设区面积 923 公顷，基本农田保护面积 5460 公顷（8.19 万亩）。

练塘镇。至 2020 年建设用地总规模 1435 公顷，集中建设区面积 691 公顷，基本农田保护面积 5746 公顷（8.62 万亩）。

第九章 与相关规划的衔接与协调

第一节 与上级土地利用规划的衔接

《上海市土地利用总体规划大纲（2006—2020）》，是青浦区土地利用规划编制的重要依据。在规划指导思想、规划原则、规划目标上，区级规划与市级规划保持高度一致性。在规划指标安排上，规划中所确定的 6 个约束性指标均与上级下达的指标完全一致，4 个预期性指标与上级下达的指标完全一致，充分体现了规划逐级控制的原则。

第二节 与城乡总体规划的衔接

本轮土地利用总体规划在成果编制过程中，与《青浦区城市总体规划》做到了充分衔接。其中，发展格局与城镇体系的功能定位一致，建设用地管制分区与空间管制类型一致，中心城区用地布局与城市规划布局结构一致。

第三节 与“十二五”规划的衔接

《青浦区国民经济和社会发展第十一个五年规划》，是本次规划编制的直接依据。“十二五”规划中的发展定位、发展战略、产业布局等均是青浦区土地利用的背景，也是土地利用总体规划编制的依据和目标，其确定的各项目标均需要土地利用总体规划予以土地上的保障。土地利用指标的安排与“十二五”规划的经济发展目标、人口规模是相适应的，“十二五”规划中的重大项目已纳入了土地规划中，用地得到了保障。

第四节 与“两规合一”衔接

青浦区“两规合一”主要成果，是本次规划编制重要参考依据。根据两规合一的主要成果，以三线为基础开展土地利用规划编制工作。依据“两规合一”既有布局，梳理工业项目、道路红线，优化建设用地边界，进一步深化和细化“两规合一”布局方案。

第五节 与各部门专项规划的衔接

本规划是在各部门专项规划的基础上，经综合协调形成的。区交通局、水利局、农业局等各部门根据行业发展计划编制用地计划和布局方案，各乡镇根据发展规划编制用地计划的布局方案。同时紧密与《上海市基本生态网络结构规划（2010-2020）》相衔接，引导生态网络中的建设用地重点拆除，保障生态空间体系。当部门用地计划、乡镇用地计划与市级规划下达的指标能够协调时，规划按照实际需要满足各部门、各镇的用地需求；当部门用地计划、乡镇用地计划与市级规划下达的指标不能够协调时，规划工作小组与各部门、各乡镇进行沟通协调，根据项目轻重缓急，开发时序综合权衡，以取得合理用地方案。

第十章 聚焦重点地区土地利用安排

第一节 环淀山湖地区

环淀山湖地区是青浦区发展特色旅游业，体现城乡统筹，突出资源保护效益的主要区域。充分利用环淀山湖地区丰富的水资源优势，一方面加强水资源、耕地资源、防护林地资源保护，构建环境优美、空气清新、景观开阔的自然风光；另一方面，整合朱家角、金泽、练塘等历史文化名镇资源，大力发展湖区经济，重点开发度假休闲旅游、会务会展、文化创意、度假疗养和生态居住功能。将环淀山湖地区建设成以区域联动为基础、生态环保为核心、低碳产业为支撑、城乡统筹为抓手、历史文化为积淀的合作示范区，打造一个体验性、生态化、具有独特文化魅力的国际知名湖区。

土地利用首先以青浦新城为依托，保障区域城镇体系构建，充分考虑朱家角、金泽、练塘等镇区发展空间，安排合计 1713 公顷城镇建设用地，132 公顷产业开发用地，鼓励练塘、小蒸等地方特色产业发展壮大，同时，为解决农村剩余劳动力就业和保障农民创收致富，支持美培亚等优秀企业用地继续保留发展，引导技改，提高土地利用效率。其次，鼓励特色旅游业开发，显化湖区经济效应，为环湖旅游度假区和梦上海旅游项目开发预留 343 公顷备用空间，坚持存量盘活与适度新增相结合的建设用地总量控制策略加大旅游业发展扶持力度，其中，新城建设用地规模为 930 公顷。第三，维护农村风貌，加

强耕地特别是基本农田保护，落实黄浦江上游水源涵养地区高标准的生态保护要求，鼓励开展零散农村建设用地的集聚归并，加大土地整治力度，增加基本农田集中度，提高农业规模化、现代化经营水平，为特色旅游业发展和城镇建设创造适宜的自然环境。

第二节 西虹桥地区

“十二五”期间，青浦区西虹桥地区应充分发挥临近中心城区的区位优势，借力虹桥商务区的规划建设，积极拓展面向长三角的现代服务业集聚区，重点发展国家级产品检测、建筑新材料研发、家居和服装设计创意、商贸、康体、国际教育培训、餐饮、文化娱乐等七大行业。同时，积极争取国家会展中心项目落户。

土地利用安排立足现状，推进建设用地总量控制策略，将加强土地节约集约利用、用地结构调整优化作为首要任务，当前现状建设用地总量为 1283 公顷，规划期内建设用地总规模控制在 1440 公顷，需完成 157 公顷建设用地的结构调整。

第三节 淀山湖新城西片区

淀山湖新城西片是规划近期青浦区重点推进开发建设的区域，围绕三分荡水面，规划建设集总部商务功能、商业会展功能、文化娱乐功能、生态居住功能、休闲旅游功能等于一体的公共中心，构建新的城市公共服务空间，塑造青浦城市风貌新亮点。

土地利用安排适度增加建设用地规模，扶持青浦新城在全市城镇体系构建中开发力度，在西九路以东，西大盈港以西地区，安排新增建设用地 485 公顷，另外，50 公顷零星工业企业和农村居民点用地纳入存量盘活范畴。

第四节 小城镇改革试点地区

金泽镇和练塘镇是第二批全国发展改革试点镇，各自发展途径和目标不尽相同。金泽镇注重构建生态、宜居、宜商、宜业的城乡发展格局，练塘镇加快以古镇风光保护为亮点，以改善两大社区和镇区人居环境为抓手的新型新市镇建设。

土地利用安排紧密联系小城镇改革试点需求，注重通过土地利用引导助力试点工作，有针对性的解决试点推进过程中的土地利用问题。为加快试点地区城镇体系构建，安排 696 公顷城镇建设用地和产业用地，保障城镇生活生产空间；为构建新型农村规模生产农业，提高农用地集中度，淘汰、退出现状零散、低效建设用地，安排 56 公顷农民拆迁安置用地，鼓励开展城乡建设用地增减挂钩。