

上海市人民政府关于印发《上海市土地资源节约集约利用“十一五”规划》的通知

发文机构：上海市人民政府

发布时间：2007-08-23

发文字号：沪府发〔2007〕26号

政策类型：政策文件

政策层级：省级

来源：[http://www.shanghai.gov.cn/nw16795/20200820/0001-16795\\_11781.html](http://www.shanghai.gov.cn/nw16795/20200820/0001-16795_11781.html)

关键字：土地利用结构;工矿用地;土地利用规划;建设用地;土地利用;未利用土地;交通用地

沪府发〔2007〕26号

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

《上海市土地资源节约集约利用“十一五”规划》已经市政府常务会议原则同意，现印发给你们，请认真按照执行。

上海市人民政府

二〇〇七年八月八日

上海市土地资源节约集约利用“十一五”规划

为加快建设资源节约型、环境友好型城市，以科学发展观为统领，着力转变经济增长方式和土地利用方式，以提高土地资源综合利用效率为核心，坚持开源和节流并重，将节约集约用地放在首位，保障上海经济社会的全面、协调、可持续发展，特制定本规划。

一、土地资源节约集约利用工作回顾

自上世纪九十年代以来，特别是“十五”期间，本市在土地集约利用方面进行了积极探索。

（一）在产业用地方面。结合本市产业结构调整，通过市场调节、结构调整和产业集聚政策导向，在中心城区，实施“退二进三”；在郊区，通过清理整顿开发区，淘汰、归并、整合了零星低效的产业用地，逐步形成了以产业基地为龙头、市级以上工业区为支撑、区级重点工业区为配套、郊区都市型工业园（产业街区）为补充的产业布局。

（二）在统筹、优化郊区土地利用方面。在尊重农民意愿的基础上，通过政策主导和典型引路的推进方式，在郊区推行了以节约集约利用土地为主要特征的“三个集中”战略，即：居住向城镇集中、工业向园区集中、农田向规模经营集中。

（三）在城市建设用地方面。通过规划引导、年度计划调控、用地全程管理和土地储备等综合手段，逐步在建设用地的规模控制和利用方向上，引入减量、再利用、再循环的可持续发展理念。在中心城区实施“双增双减”、存量土地再利用，推进地下空间开发利用。在郊区清晰了城市化战略构想，确立了“新城—新市镇—中心村”的组团式、紧凑型的用地布局。

（四）在集约用地政策建设方面。实行“批项目、核土地”制度，出台了《上海市建设项目审批中用地规模控制管理试行办法》、《关于切实推进“三个集中”加快上海郊区发展的规划纲要》、《上海市地下空间概念规划》、《关于设立市级工业园区综合评价指标的意见》、《上海产业用地指南》等规范性文件及标准。这些探索已经开始产生效益，突出体现在以下方面：一是有效保障经济社会快速发展。在有限的土地资源基础上，全市生产总值已实现连续14年保持两位数增长；二是建设用地地均产出显著提高。全市建设用地地均GDP产出率从1996年的1.66亿元/平方公里，上升到2005年的3.81亿元/平方公里；三是工业用地集约效益有所提升。全市工业用地地均产出率从1996年的12.45亿元/平方公里提高到2005年的18亿元/平方公里，提高了约45%，工业布局的集中度从20%提高到54%；四是社会主义新农村建设取得新进展。以“一城九镇”为代表的试点城镇建设已有了实质性启动，郊区现代化新市镇的雏形正在逐步显现，为完善全市城乡规划体系建设奠定了基础。

二、节约集约利用土地面临的形势

上海是一个人口多、土地资源相对缺乏、环境容量十分有限的特大型城市。从长远看，土地资源总量的有限性和可用量不断减少的趋势不会改变，资源环境已对经济社会发展产生了刚性约束。从土地资源消耗面临的资源与环境压力看，“十一五”期间是上海全面落实科学发展观、加快“四个中心”建设进入关键阶段的五年，经济社会快速发展与土地资源稀缺的矛盾将日益突出。“十一五”期间，本市土地利用方向和方式，必须切实转变思路，着眼于存量挖潜、着眼于结构调整，在已开发的建设用地中注重二次开发和复合利用。这是加快建设资源节约型城市的内在要求，是保障“十一五”社会经济稳定发展的必然选择，是推进经济结构调整和经济增长方式转变的基本手段。必须从建设资源节约型城市的角度，统筹人口、产业、基础设施、环境和土地资源等要素的协调发展，走土地节约集约利用的新路；必须转变观念、开拓思路，以制度创新和科技创新为动力，从提高土地投入产出水平、调整土地利用类型结构、激活存量低效用地、统筹全市土地资源等方面挖掘节约集约利用土地资源的潜力。

三、土地资源节约集约利用的指导思想 and 基本原则

（一）指导思想

按照全面落实科学发展观、切实体现“五个统筹”、努力构建社会主义和谐社会的要求，围绕建设资源节约型、环境友好型城市的总体目标，立足于上海土地资源非常有限的市情，按照本市城乡规划体系的要求，以调整和优化用地结构为重点，以进一步提高土地综合利用效率为核心，积极引导优化土地资源配置，大力推进社会主义新农村建设，进一步提高土地资源对于经济社会全面、协调、可持续发展的基础保障能力。土地资源利用突出节约。通过控制建设用地总量和新增规模及节奏，减少城市经济社会发展对土地造成的不可逆的消耗。土地资源利用注重集约。通过增加资本、技术等生产要素的投入，强化土地利用效益，大幅提高土地利用的集约程度。土地资源利用强调效率。通过优化调整土地利用结构和布局，合理配置资源，体现土地利用效益的最大化。

（二）基本原则

坚持以保障经济社会可持续发展为出发点。实施和推进土地节约集约利用，不但体现在与人口、资源、环境、社会经济的协调，而且要综合考虑解决好与土地资源利用相关的粮食安全、水资源安全、生态保护等关系经济社会长远发展的战略问题。坚持以保护和合理利用土地资源为主题。推进节约集约的用地方式，不是寻找最高的土地利用强度，而是要实现最优集约度或最佳集约度，体现“严控总量、用好增量、盘活存量、集约高效”的用地理念，坚持“节流”与“开源”并举，把节约放在首位，努力实现资源的永续利用。坚持渐进原则和差别政策。尊重土地利用的客观规律，坚持加强和改善宏观调控与市场配置资源为主相结合，土地利用的开发利用强度和土地产出率体现与经济社会发展规模和科技进步相适应。坚持从严从紧管理和建立健全激励机制相结合，对不同区域、不同用途、不同行业 and 不同发展阶段的土地利用实施不同的差别政策。坚持以科技创新和制度创新为动力。加强集约用地的新理论、新方法、新规律等基础研究和关键技术的研究及推广应用。通过制度创新，逐步形成综合运用经济杠杆、财税政策推动节约集约用地的激励机制。

四、土地资源节约集约利用的规划目标

（一）总体目标

2010年，上海各类项目用地定额标准体系及评估考核机制基本建立，土地利用结构和空间布局进一步优化，郊区“三个集中”战略取得显著成效，土地资源的集约化利用水平和综合利用效益大幅度提高，土地利用方式由粗放单向型、外延扩张型向集约循环型、内涵挖潜型转变，土地资源对经济社会可持续发展的保障能力进一步提高，全社会保护土地资源、节约集约用地的意识明显增强。“十一五”期末，全市建设用地地均GDP产出率比“十五”期末提高50%以上，“十一五”期间亿元固定资产投资额地耗水平比“十五”期间下降40%左右。

（二）分类目标

中心城区：通过继续推进“双增双减”、“退二进三”战略，着力优化调整土地利用结构和布局，综合开发利用地下空间，进一步提升生活环境质量，建设体现繁荣繁华和上海特色的现代化中心城区，建成服务业经济全面发展的重要区域，人均城镇建设用地从目前的35平方米调整到“十一五”期末的40平方米左右。郊区城乡体系建设：按照建设社会主义新农村的要求，在推进新城、新市镇和中心村的建设过程中，着力体现有层次的用地规模、互补共享性的用地结构和紧凑组团式用地方式，为“体系成梯度，布局成组团，城镇成规模，发展有重点”的郊区城乡体系建设提供基础保障。通过设定城镇增长边界，将全市郊区城镇建设的外延扩张规模控制在250平方公里以内。工业用地：按照“控制总量、用好增量、盘活存量、提高质量”的用地方针，进一步推进工业发展的集聚化、集约化和规模化，大力归并零星工业点。“十一五”期间，全市工业仓储用地总量控制在1000平方公里以内，新增工业用地控制在70—80平方公里。进一步细化并严格实施工业项目用地定额指标，提高新建项目用地审核标准，努力提高存量土地の利用效率，新增工业用地投资强度提升到30亿元/平方公里以上。“十一五”期末，全市工业仓储用地地均产出率从2005年的18亿元/平方公里提高到27—30亿元/平方公里，其中工业单位地产值达到55亿元/平方公里以

上。农业用地：按照全市农业发展形成崇明三岛、黄浦江上游、杭州湾北岸、城郊结合部楔形农业区四大板块的布局，实施稳粮、扩经、调优、增效战略，使农田由生产型向生态型转变、由数量型向质量型转变，充分发挥农用地的生产、生态和景观等方面功能。努力将全市农业用地产出率从目前的900万元 / 平方公里提升到“十一五”期末的950万元 / 平方公里左右，户均经营耕地面积达到1公顷左右。基础设施用地：支持“枢纽型、功能性、网络化”的现代化基础设施体系建设，以上海国际航运中心、上海世博会、新农村建设、生态型城市和城市安全保障为重点，优先保障用地需求。加强基础设施用地的资源整合、设施共享、综合利用。规划期内，全市对外交通用地增加70平方公里左右。城镇居住用地：大力推广节能省地的生态房型和紧凑用地的中小户型住宅建设，优先保证中低价位、中小套型普通商品房（含配套商品房）的土地供应，其供应量不低于居住用地供应总量的70%，确保套型建筑面积90平方米以下商品住房占新审批新开工商品住房总面积的70%以上。农村居民点用地：继续有序推进分散农村居民点的适度集中归并，到“十一五”期末争取归并8000—10000个土地利用粗放的自然村落，将全市农村居民点用地从目前的557.8平方公里调减到450平方公里左右。

五、土地资源集约利用的主要任务

（一）搞好全社会经济发展用地的总量控制做好新一轮土地利用总体规划修编工作，完善土地利用规划体系，加强与国民经济和社会发展规划、城乡体系规划及产业发展规划的衔接和协调，统筹安排、合理配置全市各类土地资源。综合运用环境容量、功能定位、产业导向、城镇布局和用途管制的调控工具，引导和控制土地利用的总体规模，加强宏观战略管理。建立规划实施的评估机制和宏观调控的预警机制，综合运用GPS、RS、GIS等技术手段，建立并不断完善土地利用动态监测管理信息系统，定期分析土地利用规模、结构和方向的变动，为落实最严格的土地管理制度奠定技术基础。2010年，全市建设用地总量控制在2610平方公里以内，其中城镇及工矿用地控制在1870平方公里以内。

（二）搞好规划期内新增建设用地规模的统筹安排从严从紧利用好土地计划指标，按照“有保有压”的原则，积极参与宏观调控，严格控制各类建设用地的规模、结构、布局和时序，体现“控增逼存”。新增建设用地指标的75%用于确保市级以上工业园区、六大产业基地等重点区域以及重点投资领域和市重大项目。完善土地储备库蓄水池的调控作用，强化土地储备中心功能，统一收购、储备、开发和供地，充分发挥土地总阀门的调控功能。支持中低价普通商品房和配套商品房建设。限制高地耗、高能耗、低产出的用地供应。严格按照《限制用地项目目录》和《禁止用地项目目录》的要求，继续停止别墅类房地产开发项目土地供应，严格限制低密度、大套型住宅项目土地供应。

（三）深入推进“批项目、核土地”结合实际，分阶段建立并严格实施工业、基础设施、社会事业等各类项目用地的定额标准。从工业项目入手，逐步实现由按需供地向按标准供地转变，将用地定额标准扩大到基础设施项目和社会事业项目，严格按照标准进行项目用地审批。在全面推行六类经营性用地实施招拍挂出让的基础上，积极稳妥推进工业用地的招拍挂出让。有效发挥市场对资源的配置作用，完善土地资源集约利用的市场机制。贯彻保护公共空间、农业用地、自然景观的用地理念，制定城镇建设集约用地的导向性政策。城镇建设引入“理性增长”理念，城市建设相对集中，适当增加居住点的居住密度，提供共享的社会公共服务设施。加强建设项目的用地预审和批后管理，根据项目优劣、轻重缓急、规划布局、产业导向和“三个集中”原则，以及各类建设用地规模指标体系的规定，建立和完善土地资源利用的综合评价体系及操作机制。

（四）充分盘活建设用地的利用潜力在全市范围开展土地清查，切实摸清各类用地的规模、分布和利用状况，并在此基础上针对不同情况拟定具体措施，充分盘活各类建设用地的利用潜力。

一是优先盘活闲置土地。健全闲置土地的动态监管机制和措施，对由于各种原因形成的闲置用地，采取限期开发、调整项目、整理复垦、土地回收等多种途径促进盘活。同时，通过完善土地闲置费收取、加强闲置土地处理的有关办法，加大对闲置土地的处置力度，从制度上防止和减少闲置土地的产生。

二是激活低效土地。从激活零星、低效工业园区用地入手，巩固开发区清理整顿成果，对存量建设用地中的批而未供、已批未用、部分闲置、低效利用等各类土地采取二次开发、主体调整、收购储备等措施进行有效激活。“十一五”期间，全市零星工业点减少50平方公里左右，整理各类工业用地20平方公里左右，淘汰劣势低效土地利用企业3000—4000家，腾出土地20—30平方公里，发展都市型工业、生产性服务业和创意产业。

三是稳步有序推进市中心村建设。依托产业和基础设施，科学布局农村居住社区，合理安排农村居住点，适当提高新建农民居住点的容积率。加大分散农村居民点的归并整合力度，协调推进原有零星宅基地的置换和复垦。

四是加大地下空间开发力度。在城市重点地区编制各类建设发展规划同时，编制地下空间开发利用专项规划。城市重点地区内新建项目，必须根据地下空间开发利用专项规划，编制地下空间开发利用实施方案。围绕轨道交通站点和交通换乘枢纽的建设，搞好地下空间的综合开发和合理利用。在人民广场、陆家嘴、北外滩、徐家汇、五角场等20余个重点地区，建设骨干型地下空间工程。在郊区新城规划建设中，结合轨道交通、人防工程、管线共同沟和公共活动中心的建设，开发利用地下空间。建设全市地下空间信息基础平台。

（五）挖掘城乡土地利用的综合潜力

1、提升第一产业用地的综合保障能力。“十一五”期间，按照“以建设促保护”思路，确保全市现有基本农田数量不减少、质量不降低。推进金山区国家级基本农田保护示范区建设，以点带面，加大基本农田建设力度。继续推进设施粮田和设施菜田建设，按照现代设施农业和生态农业模式，开展田、水、路、林、村综合整治，增加有效耕地面积，促进农业用地规模化经营，引进新农艺，运用新技术，不断提高农田质量和集约利用水平。同时，努力提升并充分发挥全市农用地特别是耕地资源的综合生产功能、生态服务功能和景观文化功能。

2、逐步提高第二产业新增项目的投入产出水平。“十一五”期间，除有特殊工艺要求外，工业项目新建厂房容积率要达到0.8以上，都市型工业项目的标准厂房容积率要达到1.2以上。“十一五”期末，全市工业用地平均建筑容积率比现状提高20%左右；进一步提高工业布局集中度，市级以上工业区和六大产业基地的产出占全市工业产出的比例提高到70%左右。

3、提升第三产业用地的综合利用效率。中心城区，结合功能布局和用地结构的调整，大力发展现代服务业，以黄浦江两岸开发建设与上海世博会建设为重点，处理好保护与利用的关系，通过对工厂仓库码头、交通运输用地的调整，对两岸的水体空间资源、历史文化资源和景观资源进行综合开发，使黄浦江滨水地区成为展示上海城市土地综合利用功能风貌的代表。郊区，按照有关规划要求，有序推进若干各具特色的现代服务业集聚区建设。世博会建设以土地开发结合旧城改造和产业结构调整为依托，形成以两岸滨江生态绿地为基础的一轴一核和五大片区的会展功能区，形成体现自然、人文和历史特征的世博展区，形成国际文化商务交流的可持续利用的综合区域，充分发挥休闲、旅游、会展、商服的综合功能。

（六）推进基础设施用地的集约化利用一是推进地下市政站设施的建设。在城市各类公共活动中心、黄浦江、苏州河沿岸地区以及其它城市用地紧张或者景观环境要求较高的地区，结合地面绿地和高层建筑等项目，建设地下或半地下市政设施。在中心城区，推进架空线入地，有条件的逐步实施地下变电站，推进专业线缆沟的使用，结合地面建设绿地、公园和非永久性、非居住、非公共活动建筑等，进一步提高土地资源综合利用效率。结合郊区新城和重点城镇建设，推进变电站入地，有针对性地开展建设共同沟的专项研究，努力集约化利用地下空间资源。

二是结合重大设施的建设，进行土地的综合开发和利用，使其具有复合式功能。对大型绿地、大型体育、文化、休闲等设施的开发建设，结合相关规划和实际功能需求，倡导综合设置地下商业、娱乐、人防、物资存储等功能；对轨道交通建设，要以枢纽车站为核心，加强周边各类相关设施的互相连通，形成与地上密切衔接，以交通功能为主导，集商业、休闲、人防等功能于一体的地下综合公共活动空间。

三是有效利用现有集中卫生填埋资源，减少简易堆场的数量。建立、健全郊区生活垃圾收集、中转、运输处置系统，减少郊区分散填埋和堆放垃圾占用的土地。同时将矿化垃圾处置技术纳入科技开发项目中，并制定实施计划。

六、土地节约与集约利用的保障措施

（一）加强行政管理，建立政府主导、多方参与的推进模式

从行政推动层面，制定整套推进土地资源集约利用的产业政策、价格政策、财税政策和投资政策等，明确推进目标、推进重点和保障措施，落实政府、企业、社会团体和市民的各自责任。建立由相关部门参加的联席会议制度，负责专项规划的实施和跨部门的协调推进，对有关体制、机制、政策和技术标准等方面进行充分衔接。地方政府具体推进节约集约用地政策和措施的实施，明晰企业、社会团体和市民节约集约用地的义务和权责，提供有利于企业、社会团体和市民推行节约集约用地的公共服务平台。

（二）开展动态监控，形成土地集约利用绩效评估的标准和机制

一是开展建设项目用地定额标准和核定办法研究。按照“批项目、核土地”要求，完善各类建设项目用地定额标准体系，研究制

定有关核定、评价及操作办法，建立用地规模核定制度。

二是加强建设项目用地的批后管理和后评估。建立项目用地供应评估机制，加强对土地利用总体规划和计划实施情况的动态评价研究，跟踪掌握已批建设项目用地的供地、投资、开工、竣工、开发强度、产出效率等方面情况，作为评估考核的基础依据。

三是强化区域（各区县、开发区）土地利用综合评价。逐步推进开发区土地利用集约情况的评估工作，形成定期评价、通报机制，主要评价内容是土地利用效率和效益、闲置土地和低效用地情况、违法违规用地情况等。探索对区县土地利用情况开展综合评估的办法，逐步建立全市土地利用绩效评估的长效机制。

四是建立地价与土地利用集约程度挂钩的调节机制。完善土地市场运行的基本制度、组织架构和运行模式，推进全市统一、透明、规范的土地有形市场建设。按照国家要求和本市经济社会发展的实际情况，加快研究更新本市基准地价。在不低于全市各类土地基准地价的前提下，对土地利用低效的适当提高供地价格，对土地利用效率高的适当给予优惠。

五是建立土地供应与土地集约利用考核结合的评估机制。根据区域不同情况，制定相应的考核标准，并提出逐年提高土地集约利用水平的具体目标和要求，将土地供应与节约集约用地情况挂钩，特别是将增量用地计划指标和存量土地消化利用情况挂钩，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，暂停办理该地区的用地审批手续，或相应核减用地指标。

（三）鼓励制度创新，开拓土地节约集约利用促进可持续发展的新路

一是完善城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩的机制。以“规划先行、政策引导、村民自愿、多元投入”为原则，进一步完善有关政策机制，通过将城镇增量建设用地指标与农村存量建设用地盘活相挂钩，实现城乡建设用地的总量控制。

二是鼓励和支持盘活存量建设用地。完善有关政策机制，加大对提高存量用地利用效率的政策鼓励和资金支持力度。在规划许可前提下，鼓励用地单位通过整合挖潜，通过翻建多层厂房等方式，适当提高容积率。鼓励新企业租用或购买闲置厂房，挖掘土地利用潜力。探索利用存量用地二次开发，加快淘汰劣势企业，调整产业结构，提升产业能级。

三是建立企业用地退出机制。对闲置土地、低效土地在规定期限内仍未达到有关整改要求的，动员其用地单位退出占有的土地资源，并允许退出的土地指标按照有关规定进行再利用。

四是推行工业用地前期开发和招标、拍卖、挂牌出让。制定相应计划，明确操作机构，通过工业用地的前期滚动开发，缩短项目供地周期，提高用地效率和质量。对工业用地逐步全面实行招标、拍卖、挂牌出让，并严格执行出让最低价标准，进一步发挥市场机制对工业用地的配置作用。

五是探索以市场配置方式对经营性基础设施用地的使用进行改革。在对经营性用地、工业用地实施招拍挂出让的基础上，对部分占地规模较大的经营性基础设施用地，逐步通过市场配置实行有偿使用。

六是运用经济杠杆，健全节约集约用地的激励机制。以土地置换、土地租赁等方式，将项目集中到市级以上工业区的，政府在财政转移支付、融资、绿色采购、贷款贴息、专项基金支持、增值税和所得税减免等方面予以支持。

七是促进开发利用地下空间。完善地下空间开发利用的管理机制，对于以市场配置方式取得的地下建设用地使用权的，政府在融资、抵押等方面予以支持。

（四）完善政策规定，形成指导节约集约用地的规范和标准体系

在继续推进实施《上海产业用地指南》、《上海工业产业导向及布局指南》等地方规范的基础上，加快研究促进土地复合利用的相关管理办法。完善修订《上海产业用地指南》，抓紧研究出台基础设施项目和社会事业项目用地定额标准，研究制定《上海市闲置土地处置办法》、《关于进一步促进本市工业节约集约用地的若干意见》，以及工业用地招拍挂挂牌出让办法、开发区及工业项目用地后评估实施意见等一系列配套政策。制定出台《上海市地下空间近期实施性规划》、《上海市城市地下空间建设用地审批和房地产登记若干规定》等规划、政策和办法，建立健全开发利用地下空间的法规政策环境。加快研究以建设用地地均GDP产出率、亿元固定资产投资额地耗、容积率、土地利用率和集中度等指标为基本框架的土地集约利用评价指标体系和相关统计制度，并把主要指标逐步纳入国民经济和社会发展规划。

（五）强化技术手段，支持试点项目攻关和节地典型的推广

重点研究节能省地住宅用地模式，绿色世博园区土地二次开发和后续利用的运行机制，地下空间开发、地下建设用地使用“三维”范围的权利界定，崇明生态岛、绿色园区和精细农业的耕地资源保护等方面内容。评估和总结中心城区楼宇经济、都市型工业园和创意园的节地经验，积极推广闵行经济技术开发区等节地典型的用地理念。建立节约集约用地技术方法咨询服务体系，开展信息咨询、技术推广，充分发挥行业协会作用。

（六）坚实社会基础，营造节约集约用地的良好社会氛围

一是建立专项规划的公开制度。及时向社会公布有关节约集约用地的技术、管理和政策等方面信息，对社会公布的内容包括节约集约用地的总体目标、基本原则、主要任务、职责分工和具体措施等。同时，建立定期检查通报、鼓励社会监督等方面制度。

二是组织开展形式多样的宣传培训活动。广泛运用广播电视、报刊杂志、互联网等手段进行宣传，普及循环经济知识；将节约集约用地理念和知识纳入基础教育内容，增强全社会的土地资源忧患意识和节约资源、保护环境的责任意识，使节约集约用地成为全社会的共识。

三是开展多层次的培训活动。形成由企业经营者、行业专家和管理人员组成的节约集约用地工作队伍。