



崇明区建设镇 国土空间总体规划（2020-2035）

（含近期重点公共基础设施专项规划）

TERRITORY SPATIAL MASTER PLAN OF JIANSHE TOWN,
CHONGMING DISTRICT, 2020-2035

THE SPACIAL PLAN FOR THE NEAR-TERM KEY PUBLIC INFRASTRUCTURES IS INCLUDED

法定文件（草案）

上海市崇明区人民政府 | 上海市规划和自然资源局

2021年10月

前言

PREFACE

建设镇位于崇明岛中部偏西，南连核心城镇城桥镇，北邻国家 4A 级风景区东平国家森林公园，东依新河镇，西接港西镇。行政区域面积 43.90 平方公里，下辖行政村 13 个。作为 2021 年中国花博会的“门户小镇”，也是“进城入园”的必经之地，建设镇区位优势明显；同时拥有深厚的文化底蕴，辖区内有下三星、浜镇、蟠龙三个自然集镇，其中，浜镇更是崇明四大古镇之一。

建设镇因 1950 年崇明县长兴区星东乡改名而得。1950 年 4 月，下三星镇东部为星东乡，当时崇明县东部有个兴东乡，群众中出现将“星东”与“兴东”乡名混用现象，信文差错屡屡发生。星东乡根据县里要求，将乡名改为“建设乡”，意为建设社会主义。1995 年撤乡建镇，2000 年 12 月与大同镇两镇合并，建立建设镇。截至 2020 年底，全镇户籍居民 14247 户，户籍人口 31295 人，外来人口 2947 人；出生数 105 人，户籍人口出生率 3.35%，下辖 13 个行政村，有村民委员会 13 个，村民小组 384 个。2020 年实现增加值 8.91 亿元，同比增长 5.5%；工业总产值 25.88 亿元，比上年增长 22.9%。财政预算收入 2.7 亿元，比上年增加 25.5%；财政预算支出 2.7 亿元，比上年增加 25.5%；农村居民家庭人均可支配收入 31081 元，同比增长 7.4%。

在生态文明建设、长江经济带、长三角区域一体化等国家战略的指导下，在上海大都市圈、崇明世界级生态岛等区域发展趋势的引领下，新一届建设镇党委、政府以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚持“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，把“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念贯穿发展全过程和各方面，以建设充分展现乡村振兴示范成效的“魅力花乡”为目标，全面实施“生态立镇、花卉兴镇、文旅富镇、康养强镇”发展战略，加快推进全域土地综合整治，积极引进重大功能性项目，全力打造高能级生态、推动高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理，为崇明建设新时代世界级生态岛和成为全市实施乡村振兴战略主战场作出新的更大贡献。

上海市崇明区人民政府
上海市规划和自然资源局

目录

CONTENTS

总则	1
第一节 规划范围与期限	2
第二节 规划依据	2
第三节 规划效力	3
第四节 上位规划要求	4
第五节 规划实施动态	7
第六节 重点关注问题	16
第一章 空间发展战略	20
第一节 发展目标	22
第二节 镇村体系	27
第三节 空间布局	30
第二章 土地综合利用	28
第一节 耕地与基本农田保护	30
第二节 生态保护红线	32
第三节 城市开发边界	36
第四节 文化保护红线	39
第五节 特定政策区	40
第三章 公共服务与基础设施保障	42
第一节 公共服务	44
第二节 住房保障	47
第三节 公共空间	50
第四节 综合交通	58
第五节 市政基础设施	61

第四章 单元规划	68
第一节 单元划分	70
第二节 城镇单元	72
第三节 乡村单元	75
第五章 近期实施	80
第一节 近期重点发展区域	82
第二节 近期重点建设项目	83
第三节 近期建设用地减量	85
附表	
图纸	
图则	



庙镇
规划范围
96.39平方公里

港西镇
规划范围
46.36平方公里

建设镇
规划范围
43.90平方公里

城桥镇
规划范围
58.39平方公里

新河镇
规划范围
66.13平方公里

总则

GUIDELINES

第一节 规划范围与期限 Scope & Term of Planning

1. 规划范围

本次规划范围为建设镇行政辖区，总面积约 43.9 平方公里。

2. 规划期限

本规划的规划期限为 2020 年-2035 年。基准年为 2020 年，规划期限至 2035 年，其中近期为 2025 年。

第二节 规划依据 Planning Basis

1. 法规、条例、标准、规范、政府文件等依据

《中华人民共和国城乡规划法》（2019 年修正）

《中华人民共和国土地管理法》（2019 年修正）

《基本农田保护条例》（2011 年）

《城市规划编制办法》（建设部令第 146 号，2006 年）

《城市用地分类与规划建设标准》（GB50137-2011）

《城市道路交通规划设计规范》（GB50220-95）

《上海市城乡规划条例》（2018 年第二次修正）

《上海市文物保护条例》（2014 年）

《上海市新市镇总体规划暨土地利用总体规划（含近期重点公共基础设施专项规划）编制技术要求和成果规范（试行）》（2020 年 11 月修订）

国家和地方颁布的其他相关规范及技术标准

2. 已批复规划依据

《上海市城市总体规划（2017-2035 年）》（国函[2017]147 号）

《上海市崇明区总体规划暨土地利用总体规划（2017-2035 年）》（沪府规[2018]40 号）

《上海市崇明区骨干河道蓝线专项规划》（沪府规[2017]112 号）

《上海市崇明区支级河湖蓝线专项规划》（沪崇府复[2017]37 号）

《崇明县养老设施布局专项规划》（沪崇府规[2015]51 号）

《建设公路（团城公路-规划北沿公路）道路专项规划》（沪府规[2017]134 号）

《崇明建设镇 9 街坊 3-1 丘、5-1 丘及东部地块专项控制性详细规划》（崇府发[2009]6 号）

《崇明东平森林公园 3、4、5、7 号地块控制性详细规划局部调整（实施深化）》（沪府规[2012]165

号)

《上海市崇明县建设镇 CMS7-0001 单元控制性详细规划》(沪府规[2014]48 号)

《上海市崇明区花博园地区专项规划》(沪府规划[2019]68 号)

《上海市崇明区建设镇 CMS7-0001 单元控制性详细规划 05、09 街坊局部调整》(沪府规[2021]124

号)

《上海市崇明区建设镇郊野单元(村庄)规划(2017-2035)》(沪崇府复[2019]29 号)

《崇明区和各镇镇级村庄布局(调整)规划(2017-2035)》(沪崇府发[2019]59 号)

《崇明世界级生态岛规划建设导则》(沪规土资总[2018]341 号)

3. 其他重要参考规划

《上海市生态空间专项规划(2021-2035)》(沪府〔2021〕33 号)

《崇明区国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》

《关于本市“三线一单”生态环境分区管控的实施意见》(沪府规[2020]11 号)

第三节 规划效力 Planning Authority

本规划一经批准应当作为本规划范围内控制性详细规划、村庄规划和专项规划等下位规划的编制依据。下位规划应当落实本规划明确的总体发展目标、空间布局和公共空间及各项设施安排等，并按照单元规划的直接指导进行深化。下位规划应在符合单元规划确定的整单元用地规模和结构、功能布局、建筑总量、空间形态等要求的基础上进行深化，如对上述内容进行跨单元平衡的，需同步编制跨单元平衡方案。下位规划应当优先保障公共空间、公共设施和基础设施落地，在满足配置标准的前提下，可对具体用地布局和建设规模进行深化。

城市开发边界内近期重点公共基础设施专项控制性详细规划，是建设项目管理的依据。项目实施过程中如遇情况需要对项目选址和相关指标进行调整的，在满足单元整体要求和公共基础设施配置标准的前提下，可以通过控制性详细规划进行调整。

城市开发边界外近期重点公共基础设施专项规划（含专项控制性详细规划和土地整治规划）是建设项目和土地整治项目管理的依据。项目实施过程中如遇情况需要对项目选址和相关指标进行调整的，在满足单元整体要求和公共基础设施配置标准的前提下，可以通过郊野单元（村庄）规划或专项控制性详细规划进行调整。

第四节 上位规划要求 Preliminary Plan Requirements

1、上海市城市总体规划（2017-2035 年）

在上海“网络化、多中心”的空间体系和“主城区-新城-新市镇-乡村”的城乡体系中，城桥镇定位为新市镇中的“核心镇”，庙镇、港西镇和建设镇定位为“一般镇”，崇明城桥地区城镇圈属于核心镇引领的城镇圈。

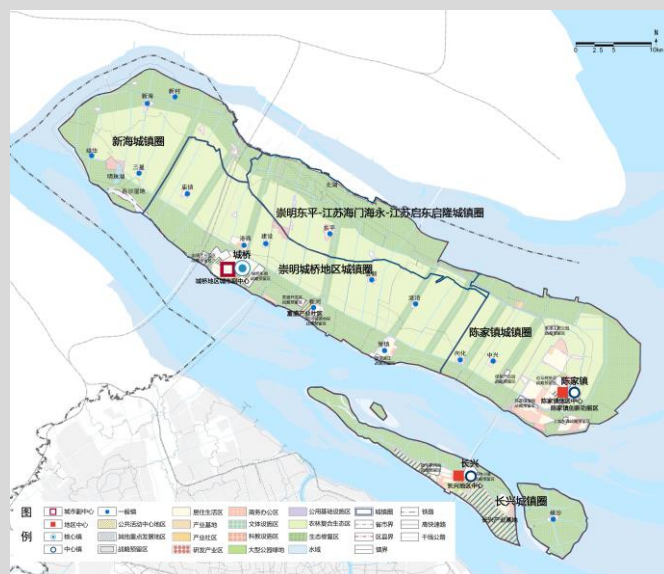
核心镇：强化核心镇的联动发展和区域带动能力。按照不低于中等城市标准进行设施建设和服务配置，加强高等级文化、教育、医疗、体育等设施配置，加强对长三角区域和周边镇乡地区的服务。进一步打造生态宜居功能，深化完善公共交通网络规划布局。

一般镇：强化一般镇对乡村地区的统筹作用，按照小城市标准进行设施建设和服务配置，突出现代农业、生态保护等功能，满足周边城乡居民的基本公共服务和就业需求，引导农村居民就近集中居住。

崇明城桥地区城镇圈：定位为由核心镇引领的综合发展型城镇圈。应加强人口集聚，完善市级公共服务设施，加强高等级文教卫设施的集聚和共享。提升服务业能级，推进产业结构调整，形成区域性的产业和就业核心，促进产城融合。完善核心镇周边大型生态绿地、滨河廊道等生态空间建设。加强与主城区、新城及近沪地区跨区域的公共交通衔接。



上海市域空间结构体系示意图



崇明城桥地区城镇圈范围示意图

2、崇明区总体规划暨土地利用总体规划（2017-2035年）（以下简称“区总规”）

■ 城桥城镇圈发展引导

发展策略：至2035年，规划常住人口规模30万人左右。发挥城桥核心镇的引领带动职能，强化堡镇、新河镇、庙镇的支撑作用，推动产业园区转型升级，加强商业商务、旅游休闲的功能培育，植入科技创新、文化创意等新兴功能。关注乡村功能发展，实现乡村活化复兴。

■ 建设镇指引

发展目标：将建设镇打造成崇明岛中部集休闲度假、商业娱乐等功能为一体的旅游风情小镇。主要承载农村生活和农业生产的服务职能，辐射周边乡村地区。

空间格局：规划形成建设一般镇和浜镇、大同2个集镇，打造建设、浜镇、大同3个社区中心。

人口规模：至2035年，规划建设镇常住人口规模1.3万人左右。提升镇区对镇域的人口集聚能力。

生态底线：建设镇生态空间面积26.93平方公里。落实主要市级生态廊道。至2035年，永久基本农田保护任务2.58万亩，新增建设占用耕地控制在0.10万亩以内，土地整治补充耕地面积0.10万亩。

用地底线：建设镇现状建设用地10.47平方公里，其中城镇建设用地0.93平方公里。规划至2035年，建设用地总规模为7.89平方公里，城市开发边界面积1.67平方公里，开发边界内建设用地规模控制在1.64平方公里，新增建设用地规模控制0.56平方公里。积极引导低效建设用地减量，至2035年，建设镇现状建设用地减量化指标3.73平方公里。

生态环境：至2035年，建设镇森林覆盖率达到25%以上，骨干绿道长度不低于11公里，河湖水面率不低于7%，生态、生活岸线占比不低于80%，人均公园绿地面积不低于15平方米/人。

社区生活圈：现状提升区级养老设施1处（崇明区福利院（建设镇））。各类社区级公共服务设施（养老、文化、体育、教育、医疗卫生）15分钟步行可达率100%。

基础设施：规划新增220千伏变电站1处（220千伏大同变）。

第五节 规划实施动态 Planning Implementation Reviews

1. 规划编制情况

2010年11月，崇明区组织开展了全县和各街道、镇的“两规合一”规划，包括区、镇两级的土地利用总体规划编制和城乡总体规划的梳理工作。这次梳理工作形成了包括《建设镇城镇总体规划（2010年新编版）》在内各镇总体规划，并上报市政府批准。

根据《建设镇城镇总体规划（2010年新编版）》，建设镇的城镇性质为崇明岛中部服务于东平国家森林公园地区，集休闲度假、商业娱乐等功能为一体的旅游风情小镇。规划至2020年，规划总人口规模2.2万人。其中，城镇人口约0.4万人，城市化水平达到18.2%。至2020年，规划城镇建设总用地约为259.8公顷，其中集中建设区内规划城镇建设用地约为139.0公顷，集中建设区外规划城镇建设用地约为120.8公顷。

根据《上海市崇明县建设镇CMS7-0001单元控制性详细规划》（沪府规[2014]48号）、《上海市崇明区花博园地区专项规划》（沪府规划[2019]68号），建设镇内有2个控规单元，其中镇区为1个单元即CMS7-0001单元，东平森林公园南部服务区为1个单元，即CMS-05单元（部分在镇域范围外）。

2. 规划实施动态

■ 镇土规实施动态

根据《崇明区土地利用总体规划（2010-2020年）调整完善》，建设镇共设定3项主要调控指标，分别是：耕地保有量、基本农田保护任务和建设用地总规模。

用地规模指标执行情况（单位：公顷）

指 标	2020年规划目标	实施现状情况 (2020年三调)	差距
耕地保有量	1887	1316	-571
基本农田保护任务	1720	977	-743
建设用地总规模	789	1008	-219

(1) 耕地保有量。根据《崇明区土地利用总体规划（2010-2020年）调整完善》，至2020年建设镇耕地保有量不低于1887公顷（2.83万亩）。根据第三次全国土地调查变更数据（以下简称三调数据），2020年底建设镇耕地面积为1316公顷，较规划下达的到2020年耕地保有量目标少571公顷。

(2) 基本农田保护面积。根据《崇明区土地利用总体规划（2010-2020年）调整完善》，至2020年建设镇基本农田保护面积不低于1720公顷（2.58万亩）。根据最新耕地和永久基本农田划定数据，永久基本农田面积为977公顷，与上轮规划相比，保护目标降低了743公顷。

(3) 建设用地总规模。根据《崇明区土地利用总体规划（2010-2020年）调整完善》，至2020年建设镇建设用地总规模控制在789公顷以内。根据三调数据，2020年底建设镇建设用地总规模1008公顷，超过规划下达的到2020年规模219公顷，未来仍有较大的减量化任务。

■ 镇总规实施动态

建设用地总量

根据《崇明县及各镇（乡）“两规合一”规划（2010-2020）》（两规梳理版），建设镇 2014 年城镇建设用地总量为 155.2 公顷，上版总规规划至 2020 年，城镇建设用地总规模为 259.8 公顷、建设用地总规模 670.4 公顷。根据 2020 年三调数据，建设镇建设用地为 1008 公顷。

建设用地结构

从现状建设用地规模看，建设镇集建区¹内建设用地平均实施率²约 70%。除工业用地规模超过规划目标，其余实施率基本不超过 50%。

集建区内现状及规划建设用地构成（单位：公顷）

城镇建设 用地类型	规划目标（2020 年）		使用现状（2020.12）		与规划目标的差距	
	用地面积 （公顷）	比例	用地面积 （公顷）	比例	用地面积 （公顷）	实施度
居住用地	22.8	16%	12.45	13%	10.35	55%
公共设施用地	85.7	62%	34.75	36%	50.95	41%
工业用地	6.8	5%	8.57	9%	-1.77	126%
绿地	5.9	4%	0.76	1%	5.14	13%
市政公用设施	1.1	1%	0.42	0%	0.68	38%
道路广场用地	16.7	12%	6.78	7%	9.92	41%
农村居住点及其他 用地	0	0%	33.31	34%	-33.31	——
小计	139.0	100%	97.04	100%	41.96	70%

■ 控规实施动态

建设镇现状控规覆盖面积约 1.53 平方公里，占镇域总面积不到 4%。

整体来看，控规实施过程中，商业和公益性服务设施的实施率较高，而住宅、绿化等实施率处于较低水平，表明建设镇集建区内开发建设较为滞后，空间品质亟待提高。

经营性用地

已批控规中商业服务业用地约 64.43 公顷，目前已实施约 17.62 公顷，占 27.3%。原规划中动态为规划的商业商办用地规模 37.26 公顷，这些用地目前基本尚未实施。

已批控规中住宅组团用地 20.54 公顷，目前已实施约 5.61 公顷，占 27.3%。原规划中动态为规划的商业商办用地规模 14.93 公顷，这些用地目前基本尚未实施。

公益性用地

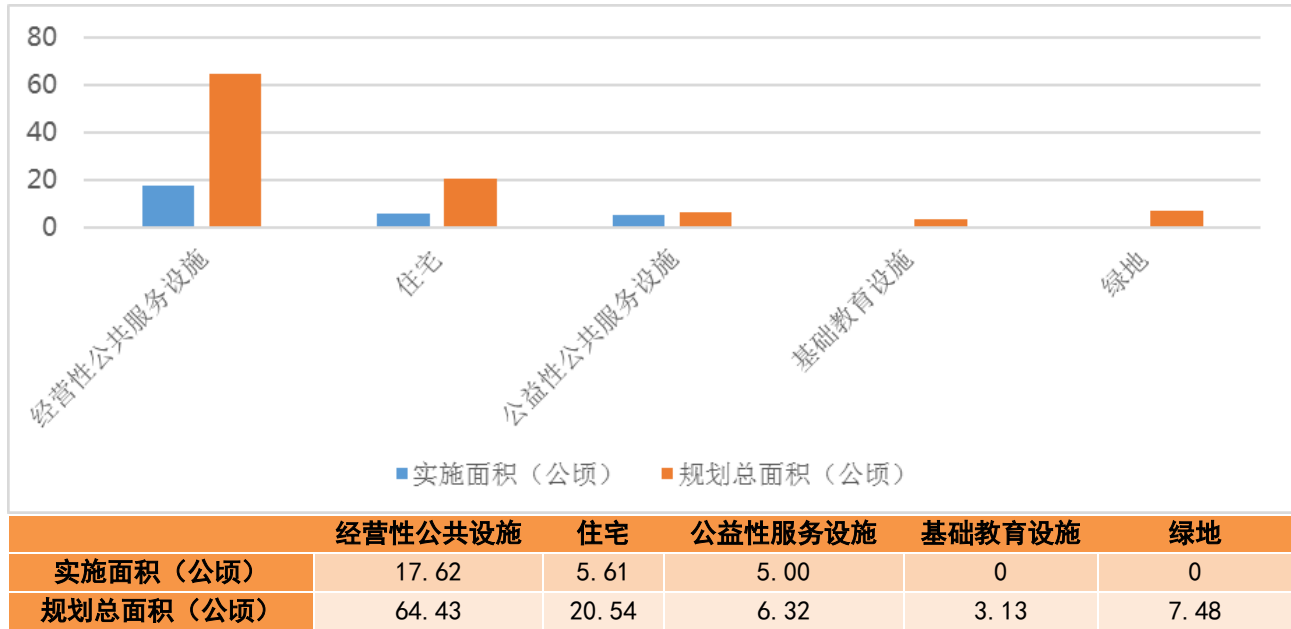
已批控规中公益性公共服务设施用地（含社区级）6.32 公顷，目前已实施 5.00 公顷，占 79.1%；

¹ 指既有镇总规中集建区范围，下同。

² 按现状规模除以规划规模计算。

总则

已批控规中基础教育设施用地 3.13 公顷，目前基本未实施；已批控规中绿地 7.48 公顷，包括公共绿地 5.43 公顷，防护绿地 2.05 公顷，目前基本未实施。



控规实施情况图

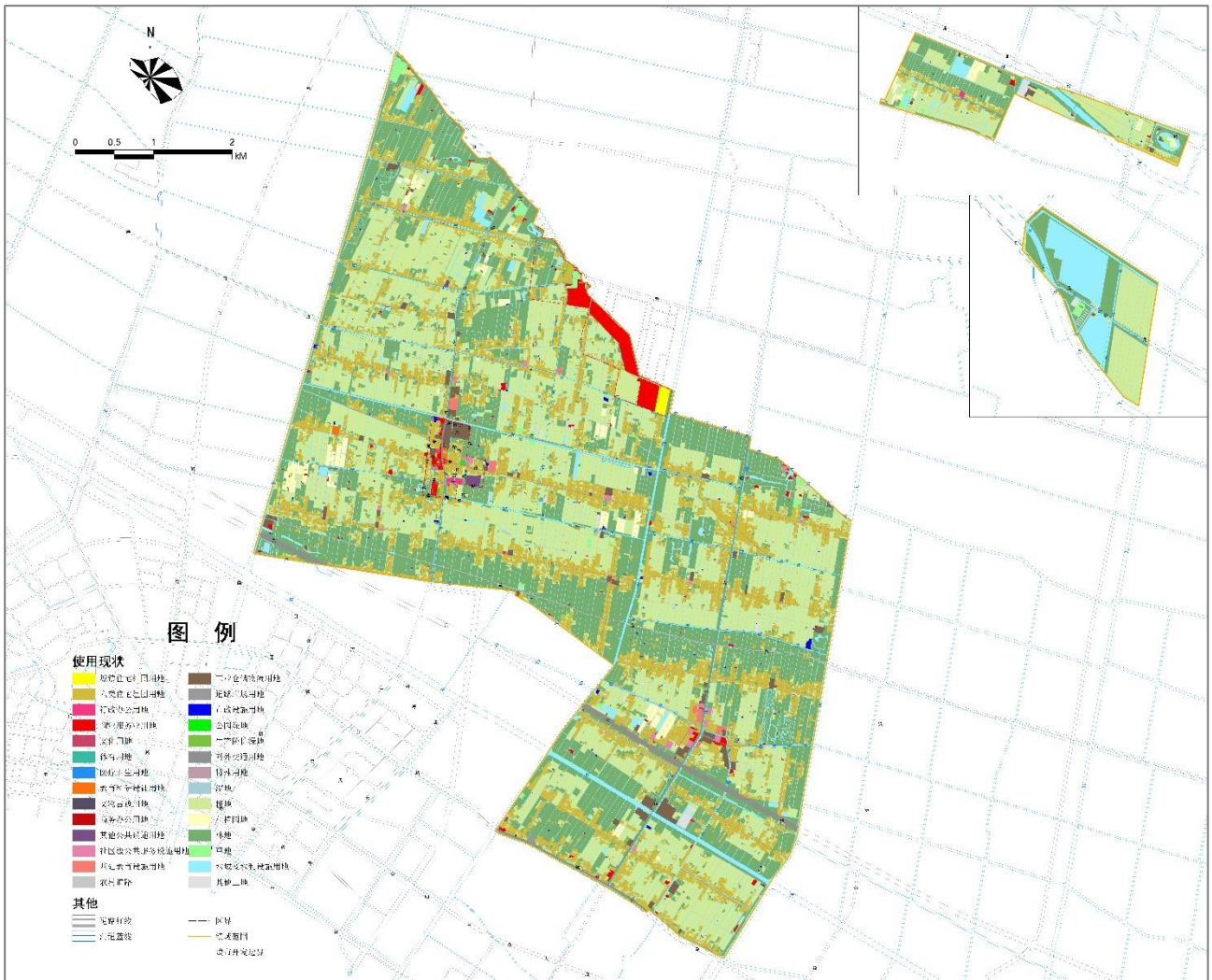
总则



2020年土地利用现状图

土地利用现状表

用地分类		镇域 (公顷)	用地比例 (%)	集建区内 (公顷)	集建区外 (公顷)	
农用地	耕地	1315.99	29.98	30.06	1285.93	
	园地	74.46	1.70	0.57	73.89	
	林地	1368.43	31.17	25.80	1342.63	
	农村道路	108.62	2.47	2.62	105.99	
	坑塘水面(含养殖坑塘)	121.48	2.77	0.88	120.59	
	沟渠	206.58	4.71	4.45	202.12	
	设施农用地	12.38	0.28	0.11	12.27	
	小计	3207.93	73.07	64.49	3143.44	
建设用地	商服用地	商业服务业设施用地	44.47	1.01	31.79	12.68
		物流仓储用地	11.38	0.26	0.56	10.81
	工业用地		41.46	0.94	8.36	33.10
	住宅用地	城镇住宅用地	10.55	0.24	8.73	1.83
		农村宅基地	729.11	16.61	32.27	696.84
	公共管理与公共服务用地	公用设施用地	5.63	0.13	0.67	4.95
		机关团体新闻出版用地	6.63	0.15	2.14	4.49
		科教文卫用地	16.51	0.38	3.98	12.54
	特殊用地		1.61	0.04	0.05	1.56
	交通运输用地		139.50	3.18	7.83	131.67
	水工建筑用地		0.73	0.02	0.01	0.72
	小计		1007.58	22.95	96.39	911.20
	未利用地	其他草地		33.86	0.77	3.09
河流水面		140.80	3.21	3.26	137.54	
小计		174.66	3.98	6.35	168.31	
合计		4390.17	100.00	167.23	4222.94	



土地使用现状图

土地使用现状表

用地分类	现状面积				
	镇域（公顷）	用地比例（%）	集建区内（公顷）	集建区外（公顷）	
农林用地	湿地	0.33	0.01	0.00	0.33
	耕地	1471.24	33.51	33.78	1437.45
	种植园用地	53.01	1.21	0.00	53.01
	林地	1263.10	28.77	22.70	1240.39
	草地	31.34	0.71	2.44	28.90
	其他土地	13.62	0.31	0.18	13.44
	农村道路	117.35	2.67	2.52	114.82
	小计	2949.98	67.20	61.63	2888.35
建设用地	城镇住宅组团用地	5.61	0.13	5.61	0
	农民宅基地	732.96	16.70	33.26	699.70
	基础教育设施用地	6.82	0.16	0.00	6.82
	社区级公共服务设施用地	11.81	0.27	3.73	8.08
	行政办公用地	2.10	0.05	1.65	0.45
	商业服务业用地	47.21	1.08	32.35	14.86
	文化用地	0.31	0.01	0.00	0.31
	体育用地	0.00	0.00	0.00	0.00
	医疗卫生用地	0.00	0.00	0.00	0.00
	教育科研设计用地	1.31	0.03	0.36	0.95
	文物古迹用地	0.00	0.00	0.00	0.00
	商务办公用地	0.05	0.00	0.00	0.05
	其他公共设施用地	2.64	0.06	2.64	0
	工业仓储物流用地	50.63	1.15	8.63	42.00
	道路广场用地	77.88	1.75	4.92	72.96
	对外交通用地	38.71	0.88	1.85	36.86
	市政设施用地	5.17	0.12	0.42	4.74
	公园绿地	1.16	0.03	0.76	0.40
	生产防护绿地	0.00	0.00	0.00	0.00
	特殊用地	0.11	0.00	0.00	0.11
小计	984.48	22.42	96.19	888.29	
水域及水利设施用地	河流水面	141.37	3.22	3.23	138.14
	湖泊水面	0.00	0.00	0.00	0.00
	坑塘水面	44.93	1.02	0.99	43.94
	养殖坑塘	70.99	1.62	0.00	70.99
	水利设施用地	198.42	4.52	4.35	194.07
	小计	455.71	10.38	8.56	447.15
总计	4390.17	100.00	167.23	4222.94	

第六节 重点关注问题 Key Issues

1. 依托区位优势，明确发展定位

凭借靠近东平森林公园的区位优势，建设镇在上一版总规中明确以打造休闲度假旅游名镇为目标，近年来旅游发展也确实较为蓬勃，一定程度上实现了既定目标。根据区总规，建设镇属于城桥片区，将打造成崇明岛中部集休闲度假、商业娱乐等功能为一体的旅游风情小镇，主要承载农村生活和农业生产的服务职能，辐射周边乡村地区。在长三角区域一体化、上海大都市圈、北沿江高铁等最新战略指引下，城桥片区能级将进一步提升，建设世界级生态岛的门户枢纽区与创新先行区。建设镇南依城桥、北靠东平的区位优势更加凸显，需要从服务更广范围角度思考完善发展定位的目标，突出区域联动、服务升级和品质提高。

2. 优化空间布局，推进高质量发展

围绕世界级生态岛建设，坚守空间发展底线，落实上位规划要求，明确基本农田保护区、生态保护红线、城市开发边界等。针对现状建设用地远超规划“天花板”、布局分散等问题，统筹全镇域空间格局，优化村庄布局，明确低效用地减量化推进计划，促进土地节约集约利用，加强生态环境建设。根据城镇发展目标，明确城镇发展方向，优化镇区空间结构，完善镇区功能，挖潜存量空间。

3. 提升服务水平，促进城乡一体

结合城桥综合城镇圈打造，完善面向区域的公共服务设施。面对镇区总体开发建设滞后等现实问题，通过加快公共服务设施建设和环境品质提升，进一步吸引人口集聚。加快镇级公共服务行政、文化、体育等公共服务设施建设，结合 15 分钟社区生活圈，细化各类社区级服务设施布局。结合农民相对集中居住，营造农村社区生活圈，完善农村公共服务设施配套，提高农村公共服务设施水平，促进城乡一体化发展，践行“人民城市人民建、人民城市为人民”理念。

4. 关注新兴业态，助力乡村振兴

促进乡村振兴应当按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，统筹推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设，充分发挥乡村在保障农产品供给和粮食安全、保护生态环境、传承发展中华优秀传统文化等方面的特有功能。产业兴旺是乡村振兴的基石，在严守耕地保护、生态建设等发展底线前提下，结合建设镇资源优势，进一步关注乡村产业发展，为新兴业态预留空间，促进一二三产融合发展，切实推进乡村振兴。