

上海市崇明区人民政府文件

沪崇府发〔2021〕114号

上海市崇明区人民政府关于印发本区城乡空间 优化“十四五”规划的通知

各乡、镇人民政府，区政府各委、办、局，区各直属单位，在崇市属有关部门：

《崇明区城乡空间优化“十四五”规划》已经区政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。

2021年12月20日

（此件公开发布）

崇明区城乡空间优化“十四五”规划

2018年5月，《上海市崇明区总体规划暨土地利用总体规划（2017—2035年）》（以下简称“崇明2035总规”）获市政府批复，是上海市新一轮城市总体规划获批后第一个完成批复的区级2035总体规划。“崇明2035总规”确定了全区70万常住人口和265平方公里规划建设用地总量的底线要求，并立足当时政策背景把人口、建设用地、城市开发边界、永久基本农田等核心指标分解到18个乡镇，作为各乡镇的空间发展指引。

近年来，随着长三角区域一体化发展加快推进、乡村振兴战略深入实施、花博盛会成功举办、沪渝蓉高铁和轨道交通崇明线登岛等一系列发展机遇，崇明迎来了前所未有的大变局，将成为上海卓越全球城市建设中的重要承载区。新形势带来新发展，新发展需要新空间，新空间保障新未来，崇明亟需优化城乡空间，为未来发展提供空间保障。为服务经济社会发展大局和崇明世界级生态岛建设，更好地指导城乡建设，根据本区国民经济和社会发展第十四个五年规划纲要，制订本规划。

一、崇明城乡空间“十三五”回顾

（一）主要工作成效

“十三五”期间围绕崇明世界级生态岛建设，我区空间规划工作不断推进，主要成效有：

1. 规划体系不断完善。“崇明2035总规”明确了建设“世

世界级生态岛”的总目标，将崇明打造成世界自然资源多样性的重要保护地、鸟类的重要栖息地和长江生态环境大保护的示范区、国家生态文明发展的先行区；以“崇明 2035 总规”为纲领，陈家镇、横沙乡、东平镇总体规划完成批复；开发边界内控制性详细规划覆盖面积达到 90%以上，保障了“十三五”城镇建设顺利实施；全区郊野单元村庄规划实现全覆盖，为推进乡村振兴、建设世界级生态岛美丽乡村提供规划指引；编制了花博园地区专项规划，服务花博会创新制定了特定的土地利用政策比如临时建设用地使用政策，保障了第十届花博会场馆设施顺利建设；完成沪渝蓉高铁和轨道交通崇明线的规划选线。

2. 城乡建设持续推进。重点地区城镇建设再上台阶：城桥镇新城区持续推进开发、老城区改造提升逐步展开，建成区面积已达 70%以上；陈家镇城镇建设初具规模，功能性开发有所突破，建成区面积接近 40%；长兴岛海洋装备核心产业区建设基本完成，城镇配套日趋完善，建成区面积接近 70%。乡镇公共服务设施进一步完善：教育方面，建成了思南路幼儿园、上海市实验学校附属东滩学校、向明初级中学附属江帆中学等一批基础教育设施；体育方面，建成了堡镇市民健身中心等一批社区体育设施；卫生健康方面，建成了岳阳中西医结合医院崇明分院、新华医院长兴分院、陈家镇社区卫生服务中心裕安分中心等一批医疗设施；养老服务方面，建成了新河敬老院、三星镇第二敬老院等一批为老服务设施，进一步提升了乡镇的公

共服务水平。乡村建设获得新突破：编制完成明珠湖、港西、陈家镇三个乡村公园规划，培育乡村生态风貌，筑巢引凤推动乡村旅游发展；成功承办上海市首届乡村设计大赛，助力乡村振兴示范村和美丽乡村建设；完成全市首个“点状供地”项目土地出让，为乡村振兴产业项目开好头。

3. 空间管控更加精细。划定三区四线，严守用地和安全底线：以崇明本底肌理为基础，划分形成和谐自然的生态空间、紧凑集聚的城镇空间和有机舒朗的乡村空间；坚守生态底线，划定 506.72 平方公里的生态保护红线；落实规划建设用地负增长，瘦身划定 133 平方公里的城市开发边界；守牢粮食安全底线，严格落实永久基本农田保护任务，2017 年划定 81 万亩永久基本农田保护红线，2020 年调优划定 66.33 万亩永久基本农田保护红线；保护文化战略资源，划定文化保护控制线。统筹协调，保障生态建设任务顺利完成：推进林地专项规划，全力保障“十三五”造林任务顺利完成，全区森林覆盖率提升了 7.5 个百分点；推进骨干河道、支级河道蓝线专项规划，为“十三五”河道建设和整治提供了空间保障。构建系统化网络，服务基础设施建设完善：编制完成崇明大道、建设公路、北沿公路和环岛景观道 4 条道路专项规划，开展花博交通配套专题研究，推进道路交通建设迈上新台阶；持续推进供水、供电、供气、通信、污水处理、垃圾收集处置等市政管网和场站设施的规划编制和建设，不断提升市政基础设施覆盖水平。确

定世界级生态岛“中国元素、江南韵味、海岛特色”的城乡风貌总体要求，设立区总规划师、总建筑师、总工程师、总景观师制度，制定世界级生态岛规划建设导则，严格执行18米限高要求，加强风貌引导和管控，将“中国元素、江南韵味、海岛特色”城乡风貌总体要求落到实处。

4. 土地利用不断优化。深入开展建设用地减量化工作，2016年至2020年，实现年度减量化任务翻番，共完成建设用地减量化近6000亩。以市级土地整治为契机，全面推进土地综合整治工作，补充耕地总量达1万多亩。制定政策、探索试点，切实推进农民相对集中居住。制定出台《上海市崇明区人民政府关于促进本区农民向城镇集中居住的指导意见》《崇明区关于推进农民相对集中居住的实施办法》和《崇明区关于统筹推进农民相对集中居住工作的实施意见》等政策文件，编制了崇明区村庄布局规划，明确了本区推进农民相对集中居住的三种模式：进城镇集中居住、货币化置换和平移集中居住。规划落实了集中居住用地空间，试点推进竖新镇、建设镇、新河镇等乡镇的平移项目和陈家镇、城桥镇（港西镇）的实物置换项目，进一步推动了农村低效建设用地的减量和土地利用优化。

（二）主要矛盾和问题

1. 规划人口和建设用地分布与新时期发展导向之间的矛盾。崇明农民相对集中居住实行全区统筹安置，通过农民意愿调查和试点实践证明，陈家镇、城桥镇（港西镇）、长兴镇、

堡镇、新河镇和庙镇等 6 个乡镇公共服务条件好、经济发展水平较高，农民向这几个乡镇集中安置的意愿更强烈，将成为人口导入的重点乡镇；沪渝蓉高铁的登岛、轨交崇明线的开工建设，进一步凸显了城桥镇、陈家镇的区位优势，增强了人口集聚效应，高铁小镇、陈家镇地铁沿线的建设需要更多规划人口指标来承载；“崇明 2035 总规”对于各乡镇人口规模的控制指标已不能适应新时代的要求，亟需优化。

2. 有限的国土空间与日益增长的生态建设任务之间的矛盾。根据“崇明 2035 总规”，在不统计设施农用地、园地等其他用地类别的情况下，至 2035 年崇明区永久基本农田、林地、水域和建设用地四大类规划用地的总面积已经超过 1413 平方公里的全区陆域总面积，对田、林、水等土地的复合利用要求很高，但由于缺乏操作办法和政策支持，实际操作困难，很难实现。耕地保护日益严格，新增的生态建设项目基本都依赖于建设用地减量和土地复垦来补充平衡耕地指标，随着建设用地减量化工作的逐年推进，宅基地已成为减量化的主要方向，难度将越来越大、成本将越来越高，近阶段宅基地减量化的速度远远跟不上生态建设任务推进的速度，造成实施困难。

3. 产业空间集聚效应不明显，使用情况不理想。一是农业空间较为零散，部分基础配套设施利用率较低。崇明农业用地土地流转地块“散小乱”，地块不够集约，难以满足现代规模化农业项目需求，田块归并经常碰到水系、道路调整和林地搬

迁等一系列问题；新型农业项目对产业配套的要求高，但已有项目选址分散，地域跨度大，导致基础配套设施建设面广量大，实施难度高、利用率低。二是制造业空间利用效率较低，亟需转型升级。制造业空间布局分散，配套成本高。一方面全区现状工业用地面积 3447 公顷，仅一半左右位于 104 产业区块内，其他呈现散点分布状态，闲置或擅自改变用途的现象普遍存在；另一方面 104 产业区块发展不平衡，土地利用效率差距大；布局分散导致基础设施配套成本高、利用效率低、运维成本高等问题。三是服务产业集聚度不高，没有形成优势区域。文化、旅游、体育、健康、教育等第三产业在区域布局上缺乏整体统筹，存在导向不明确、规模偏小等问题，没有形成明显的产业空间体系和区域特色优势；产业项目的引入缺乏整体的布局规划引导，与现有空间规划产生冲突，陷入规划跟着项目走的困境。

4. 农村居民点布局零散，土地利用效率低。崇明现状农村宅基地约 109 平方公里，占城市开发边界外现状建设用地比重达 92.5%，是崇明建设用地不集聚的主要根源；农村宅基地分布上点多面广，主要沿道路、河道呈带状、条状分布，进深大多只有 3-4 幢住宅，组团之间被泖沟或机耕路分割，30 户以下的居民点占比约 16%，聚集度不够；户均宅基地占地面积高达 394 平方米（三调数据），远超标准，挤占了大量建设用地空间；全区户在人不在的情况达到 40% 左右，空心化问题突出；

农村宅基地主要沿道路、河道呈条状带状分布，给农村公共服务设施和市政基础设施的全覆盖建设带来很大困难。

5. 耕地近年大幅减少，碎片化趋势日益严重。根据 2020 年第三次国土调查成果显示，崇明区耕地总量 72.96 万亩，相较于 2009 年的第二次全国土地调查减少了 10 多万亩，主要是林地、交通和水利建设占用耕地严重，尤以林地占用最多；“十三五”期间生态建设任务逐年加重，几乎都存在占用耕地情况，加上缺乏统一的规划引导，耕地分割严重，耕地碎片化趋势高，影响了规模高效农业的发展，林、水生态项目建设优先占用耕地的观念需要转变。

6. 林地布局分散，利用价值不高。为完成“十三五”期间森林覆盖率 30% 的约束性生态任务，崇明的林地建设大多以易于实施为导向，忽略了系统性的规划指引，导致林地布局分散，结构性不强。2017-2020 年，崇明林地建设项目位于市、区两级廊道内的只占 42% 左右，且大多数规模不大，使得生态空间零碎。同时林地建设没有充分考虑群众的参与性，没有很好地与镇区、景区等人流集中地相结合，缺少便民服务设施，建成后利用率偏低，经济价值和社会价值不高。

7. 水系形态与生产、生活不相适应。崇明现状水面中，大部分是泖沟、水渠和坑塘水面等小微水体，占现状水面的 60% 以上，整体呈现河口窄、布局密、断头多的特征，过密的水系将耕地切割成小块，不能适应当前规模高效农业发展需要。大

量的断头河，是造成水质不高的因素之一，影响了生态品质和人居环境。全区众多贯通性不好、水质不达标的小微水体没有计入有效水面积和水面率，经水务部门统计确认的水面率仅为10.12%，而按照第三次国土调查成果，崇明现状水面占比已达到16.6%。

8. 基础设施建设有待进一步完善。规划道路网体系还需进一步优化：基于崇明地理呈狭长型的特征，“崇明2035总规”规划了“两条高速+四横七纵干线+若干支路”的道路网体系，从区域道路网密度上实现了均衡，但由于崇明人口密度南高北低，部分规划道路横穿乡野，与实际交通需求存在脱节；还有些规划道路线型没有充分利用现状道路，造成资源浪费；另外沪渝蓉高铁和轨道交通崇明线的登岛从根本上改变了崇明对外交通格局，给内部道路交通带来新的挑战。崇明农村公路面广量大，设施量居全市之首，路网密度达到251.7公里/百平方公里，高于全市平均水平，而农村的人口密度低于全市平均水平，叠加辖区内村庄布局、农民居住点分散等因素，道路利用率远低于全市平均水平；此外规划县道实施比例不足，高等级公路占比较低，大量技术等级低、路面宽度窄的农村公路直接与区域主干道相衔接，严重制约了主要道路整体通行能力。市政基础设施地区发展不平衡，北部市政基础设施薄弱，南北调度造成空间资源浪费：崇明城镇和人口大部分集聚在南部沿江一带，因此市政基础设施主要布局在南部，北部的日常需求只

能从南部通过管线零星输送，缺乏安全性，同时占用了大量的管廊空间。比如供电设施，由于崇明北部缺少高等级变电站，北部的日常用电需求均从南部的变电站通过高压线输送，而北部风电场生产的电力又需要通过另一路高压线输送到南部的变电站进行上网，占用了大量的管廊空间。

二、“十四五”面临的形势

“十四五”时期，崇明的区位优势和发展环境正在发生深刻变化，“两线一花”¹的背景下，崇明将迎来大有可为的历史发展机遇。

1. 沪渝蓉高铁登岛给崇明的的发展带来新机遇，同时对城桥地区的功能定位、建设空间及产业发展提出新要求。沪渝蓉高铁登岛使崇明的交通区位发生了根本转变，从上海的外围地区转变为连接浦东机场、虹桥机场、南通新机场的中心，让崇明以更快的速度连接长三角、走向全国，也极大地增强了崇明与中心城区的联系，具备了承接上海特定产业疏解和溢出效应的条件，成为上海辐射苏北、苏北进入上海的重要门户。便捷的交通和优质的生态环境还将吸引上海中心城区及周边城市的居民到崇明生活居住、就业创业，带来人才、资源等要素，将给城桥地区经济和社会发展带来强大动力，围绕高铁崇明站，城桥镇的功能定位需要再思考，建设空间需要再安排，产业发展需要再调优。

¹ 指沪渝蓉高铁、轨道交通崇明线和第十届中国花卉博览会。

2. 轨道交通崇明线的建设，给崇明东部地区的发展注入新动能。轨道交通崇明线是快速联系崇明区和中心城的市域线，实现了崇明与市区轨道交通网络的衔接，让崇明与上海中心城区的通勤时间缩短为半小时以内，为崇明东部地区的发展注入了新的动能。作为三个地铁站点所在的陈家镇，更要牢牢把握机遇，充分发挥地铁效益，对地铁站及沿线区域的功能定位及产业布局进行更深入的研究，提出更高、更好的发展目标和思路。

3. 长三角一体化发展和第十届中国花卉博览会的举办，给崇明产业发展带来新方向。2019年《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》明确，在苏州吴江地区、上海青浦地区、嘉兴嘉善地区和崇明启东海门地区共同建设长三角生态绿色一体化发展示范区，将长三角示范区定位为“世界级科创中心”，提出合力保护重要生态空间，加强崇明生态岛建设，共同保护重要生态系统。在此背景下，崇明需要认真思考自身在长三角的区位优势，研究在长三角一体化产业分工中的功能定位。此外第十届中国花博会的成功举办，为崇明大力发展花卉产业带来了契机。后花博时期部分参展场馆的永久保留以及各种花卉交易、展示、交流平台的成功搭建，奠定了花卉及其衍生产业在崇明扎根的基础，上海是全国最大的鲜花消费地，崇明将凭借区位优势，继续推进花卉产业升级，成为上海消费升级的重要承载地。

三、崇明城乡空间“十四五”优化思路和目标

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，坚持底线思维，按照建立国土空间规划体系的新要求，牢固树立全域规划和城乡统筹发展的理念，坚持一切从实际出发，立足本地自然和人文禀赋以及发展特征，依托“两线一花”，建立起城镇规模合理、生态空间和谐、乡村特色鲜明、产业创新升级的城乡格局，全面提升城镇综合竞争力，促进全区城乡建设事业全面协调可持续发展。

（二）优化原则

注重“崇明 2035 总规”的法定性和权威性，同时适当前瞻、统筹考虑发展条件变化的影响，坚持“一个守住，三个注重”的优化原则。

1. 牢牢守住底线要求。不突破上位规划对于人口和用地的底线要求，严格落实永久基本农田保护空间和各级生态空间。

2. 注重匹配社会经济发展新要求。对有利于社会经济发展的新技术、新产业、新业态、新模式“四新”经济要求，保障充足的发展空间，并向条件优势区进一步倾斜，如陈家镇地铁站周边、城桥镇高铁站点周边、农民集中居住实物安置区、明珠湖周边等。

3. 注重区域统筹和行业统筹。放管结合，落实不同区域对

城镇空间和乡野空间发展的不同需求。城镇空间上，做好职住平衡、公共服务合理布局，提升城镇品质；乡野空间上，特别是北部的大农业地区，继续做好上海国际化大都市的后备保障。

4. 注重空间的弹性适应。应对未来发展的不确定性，制定不同发展预期的多情景规划方案，优化机动指标分配机制，为市、区两级重点项目落户崇明、落地乡镇预留必要的规划空间。

（三）总体目标

以更高的视野、更大的格局，面向未来，站在长三角一体化发展的时代坐标上，谋划和落实绿色发展的要求。到“十四五”末，崇明城乡空间布局进一步优化，城镇核极进一步突显，生态格局进一步完善，乡村振兴进一步落实，产业布局进一步提升，形成重点突出、各有侧重的城镇发展格局和连片集约、承载乡愁的乡村发展格局。具体发展目标体现在：

1. 人口分布更加合理。科学认识当前人口流动和产业转移模式的特征，准确判断农村地区人口减少、部分乡镇收缩，人口向崇南城镇带集聚的大趋势，顺势而为、合理施策，促进城镇人口、产业和功能有效集聚、有序收缩、有机疏解。

2. 建设用地更加高效。积极推进低效建设用地减量，推进农民相对集中居住，加强产业用地全生命周期管理，加强公共服务设施的集约利用，依托城镇区位及政策优势，确定陈家镇轨道交通周边区域、城桥镇高铁站点及其周边区域、长兴岛地铁站及周边区域、东平镇花博园区域为“十四五”期间重点建设板块，进一步加大建设力度。

3. 城乡空间更有特色。遵循崇明独特的城乡自然肌理，构建崇南特色城镇带、崇中乡村野趣带、崇北生态农业带。围绕高铁站点、轨交崇明线两大要素，结合崇明大道，加强城桥镇与陈家镇之间各城镇的紧密联系，统筹分析研究沿线各乡镇特色，优化完善崇南各城镇功能定位，进一步加强南横引河以南的市级生态廊道空间建设，将自然引入城镇，将城镇融入自然，打造紧凑集约、特色突显、城乡融合的滨江城镇带；通过全域土地综合整治、农民相对集中居住、村级土地流转管控等方式，促进郊野空间布局连块成片，调优农村资源配置，分类推进乡村地区发展，研究形成保留村、撤并村分类指引，引导公共服务设施、市政基础设施项目向保留村集中，打造一批承载乡愁、产业兴旺的特色乡村，串接形成乡村野趣带；充分发挥北部国有农场优势，积极推动土地整治，盘活存量资源，利用科学技术，打造生态农业新高地、农旅结合新视点，建设产业高效、风光瑰丽的生态农业带。

4. 产业空间更有活力。结合“两线一花”，加快产业布局策划，紧密衔接崇明产业发展导向，相应匹配产业空间和生活空间，引导各类资源集聚，将交通优势转化为枢纽经济优势；培育特色产业，避免同质化竞争，提高公共服务配套水平，推动产业集聚，增加就业吸引力，设置弹性预留空间，满足未来不确定性产业需求，全方位激活产业发展活力。

5. 生态品质更有保障。合理引导“十四五”规划田、林、

水的布局管控，以规划为导向，统筹规范林、水项目占用耕地的管理模式；积极争取新一轮市级全域土地整治试点项目并逐步推广，在保证各类指标规模的前提下，进一步优化田林水的空间关系；结合长江大保护，守牢生态保护红线，进一步凸显生态保护红线优先地位，科学合理规划生态空间，为生态保护红线建设、产业合理布局等提供重要支撑。

四、崇明城乡空间“十四五”优化主要内容

（一）城镇空间优化

以“崇明 2035 总规”确定的五大城镇圈为基础，基于城桥城镇圈中乡镇数量较多（8 个），且城镇圈中的堡镇公共服务设施配套齐全，人口集聚能力较好，将城桥城镇圈一分为二，将五个城镇圈优化细化为“六大片区”，分别为城桥片区（城桥、新河、建设、港西、庙镇）、东滩片区（陈家镇、东滩、中兴镇、向化镇）、西沙片区（三星、绿华、新海、新村）、堡镇片区（堡镇、港沿镇、竖新镇）、长兴片区（长兴镇、横沙乡）、东平片区（东平、海永、启隆）。各片区形成“1+X”模式，“1”是指起引领作用的重点镇，“X”是指发展关系紧密的若干个其他乡镇；重点城镇继续发展城镇功能，统筹优化学校、医院、养老等高等级服务设施配置，吸引人口集聚；其他乡镇的主要任务是积极推进 198 工业用地、宅基地等各类低效建设用地减量，通过土地全域综合整治等方式推进耕地保护、生态保护和新型农业发展。以片区为单位，推进下一层级

国土空间规划编制工作，进一步深化研究功能定位和发展导向，将人口、建设用地指标等核心指标在片区层面进行统筹。

1. 做大做强高铁经济特色的城桥片区。按照“最具活力”“最便利”“最生态”和“最具特色”的发展要求，聚焦产业发展、公共服务、综合交通、环境品质等四个方面集中发力，全面赋能，将城桥片区建设成为对标最高标准、展现最新理念的生态城镇示范样板；围绕高铁上岛带来的新经济发展机会，适当扩展城市开发边界，打造城桥高铁小镇，并结合各行业部门对高铁小镇、园区产业升级、产城融合发展的最新研究成果，推动现代服务业快速发展，强化服务辐射功能，谋划世界级生态岛的高铁经济圈；沿崇明大道拓展创新产业空间，打造成为崇明南部沿崇明大道的创新活力走廊的西部核心；进一步提升城桥镇作为全区唯一核心镇的产业引领和公共服务功能，充分利用高铁优势，开创性地设置辐射长三角的高能级公共服务设施，按照优于中心城的建设标准和品质要求，推进基本公共服务全覆盖；研究预留高铁站点和未来崇明大道上快速公交系统的衔接空间，建设综合交通枢纽，布局高能级、高品质的旅游集散中心，打造体现生态岛价值理念和精神追求的高铁站城一体的枢纽空间；打造“看得见、进得去”的蓝绿走廊，突显“城水相依”的生态特色，建设“将自然引入城市、将城市融入自然”的示范城镇。

2. 创新发展生态+地铁特色的东滩片区。在夯实生态本底的

基础上，依托轨交崇明线和生态资源，充分发挥轨道交通带动作用，以三个地铁站点为核心，适当扩展城市开发边界，推进地铁站点周边区域的开发利用，突出以陈家镇作为片区重点镇的产业和公共服务配套功能，打造崇东以生态保育、科技创新、旅游休闲、体育运动、医疗康养、国际教育和生态居住为主的生态产业集聚区和门户景观区。

3. 稳步开发江南水韵特色的西沙片区。依托稀缺生态资源明珠湖，适度布局规划空间，将城市开发边界集中连片，围绕明珠湖大道建设西沙旅居康养小镇，形成更加集约、紧凑的空间布局，充分发挥规模效益，重点打造西沙-明珠湖 5A 景区，并加强风貌管控，形成“白墙青瓦坡屋顶，林水相依满庭芳”的乡村风貌。

4. 着力推动城乡融合发展的新型城镇化的堡镇片区。充分发挥存量用地和历史文化优势，衔接农民相对集中居住工作，调优堡镇城市开发边界，形成更加集约、紧凑的空间布局，并通过更新改造等方式，利用丰富的工业遗存和正大街、光明街历史文化风貌街区，建设以堡镇作为片区重点综合城镇的产业和公共服务配套功能，结合上海“绿色田园”先行片区建设，充分发挥港沿镇、竖新镇优质乡村资源禀赋，探索推动高效生态农业、乡村休闲旅游协同发力，着重推进城乡互补融合和城镇联动发展，打造新型城镇化试点示范区。

5. 深化落实以世界级海洋装备经济、海洋食品经济为主导

的长横片区。依托现代船舶、港机制造业、横沙渔港，完善以现代船舶、港机制造业为主导功能的海洋装备区，发展世界级海洋装备经济、海洋食品经济，建设以长兴镇作为片区重点镇的产业和公共服务配套功能，探索发展与治理相融共生的新模式，建设横沙乡世界级生态岛先行示范区。

6. 统筹规划生态农旅、生态一体化的东平片区。依托花博园区、东平森林公园和广袤农地林地，统筹整合各方资源，突出大尺度农业空间的塑造，发展生态农旅产业，重点发展现代规模农业、高效设施农业，优化落实“崇明 2035 总规”中特色大农业空间，借助后花博效应，大力发展中高端花卉产业、世界级花卉新品种“种子工厂”，加大北部地区低效建设用地和农业设施用地的平复还耕，促进耕地规模化连片化，建设以东平镇作为片区重点镇的产业和公共服务配套功能，形成生态农旅片区、生态一体化示范区。

（二）乡村空间优化

1. 坚持推进农民相对集中居住，提升居住品质。“十四五”期间，进一步优化农村居住空间，继续推进农民相对集中居住。一方面加快推进货币化安置、实物安置和平移集中居住等多种模式，及时对接实际需求、落实用地空间，继续推进陈家镇、城桥镇（港西镇）、长兴镇、堡镇、庙镇和新河镇六个实物安置重点镇的农民集中居住社区建设。另一方面进一步加强农民集中居住项目设计方案的公众参与，关注农户需求，加

强低成本绿色建筑技术的应用，注重住宅品质提升和公共设施配套完善。从空间和品质两个维度，保障农民集中居住实体项目顺利实施。

2. 科学引导公共设施建设完善，集中优势发展重点区域。

分类推进乡村公共基础设施建设完善，向规划保留村、重点村集中布局。一般村以满足基本保障为主，主要完善村委会、“四室一站一店”（标准卫生室、事务代理室、文化活动室、社区警务室、为农综合服务站、便民农家店）等乡村基本设施和公交站点、垃圾站、公厕、通信基站等市政基础设施；乡村振兴示范村、规划重点发展村、特色村以及其他条件较好的保留村，可根据实际情况在基本保障的基础上作提升，配置综合文化站、室内健身点、日间服务照料中心等涵盖党群服务、养老服务、卫健服务、政务服务、文体服务、便民服务、自治共治服务、志愿服务等的社区综合服务站以及公共停车场等乡村高能级设施；规划撤并村原则上不再新建生活配套相关的公共服务设施；加强点状供地项目布局引导，综合考虑产业类型、带动农民增收、市政配套投入等因素，控制数量，提升品质。在旅游景点、公共服务中心周边的重点村，规划布局精品项目，节约集约利用公共资源，促进乡村经济发展。积极推进乡村设计师制度，进一步加强村庄设计引导，提升乡村品质。

（三）生态空间优化

在“崇明 2035 总规”确定的生态空间格局上，“十四五”

期间进一步对生态保护红线实施最严格的底线管控，对一般生态空间尤其是林、水空间在规划引领下进行空间优化。积极腾退低效建设用地、低效不环保的畜禽养殖和水产养殖用地等对生态结构有影响的不良空间，依据“宜农则农、宜林则林、宜水则水”的原则，逐步调整优化田、林、水生态空间结构，形成更和谐自然的生态空间。

1. 充分挖掘潜力，构建网络化全域林地空间体系。一是强化规划引领，推进完善林地专项规划，充分对接耕地和永久基本农田保护红线，统筹布局林业发展空间，引导林地种植沿河、沿路在市、区生态廊道内集中连片布局，构建有层次、有结构、有景观的全域林地空间体系。充分研究利用存量林地，尽量不占或少占耕地，把“十四五”公益林建设空间落到实处，保障实施。二是建立“十四五”林地搬迁储备空间库机制，在编制林地专项规划的基础上，选择实施条件较好的区域作为林地搬迁储备空间，保障“十四五”建设工程项目涉及到的现状公益林搬迁有地可补，科学引导按规划补林，推动林地结构不断优化。

2. 撤小并大，优化水系建设空间。一是服务“十四五”水系建设任务，在不减少耕地的前提下，鼓励充分利用现状水资源、撤小并大、打通断头河，建设更适合现代生产、生活需要的河网水系。二是建立“十四五”水系调整储备空间库机制，在充分衔接永久基本农田保护红线、现状实施条件等因素情况

下，统筹划定水系调整储备空间，为“十四五”建设工程项目涉及到的现状河道填堵提供调整补充空间，规范零散河道建设。

3. 从紧从严落实耕地和永久基本农田保护，保障粮食安全。贯彻落实国家和上海市耕地和永久基本农田相关管控政策，从紧从严强化占用耕地管控，对全区 66.33 万亩耕地和永久基本农田保护红线实施最严格的管控措施。一是参照市级做法探索建立我区耕地使用年度计划机制，对每年占用耕地数量进行年度总量管控；二是加强与市属集团合作，加大建设用地减量化和土地整理复垦力度，优先将未利用地、荒草地、低效不环保的畜禽养殖和水产养殖用地等通过复垦转变为连片成块的优质耕地，为未来耕地占补平衡提供补充空间，确保全区耕地总量不减少、耕地质量不降低；三是加强国土空间用途管制，按计划合法合规开展耕地转用手续，并加强执法检查，坚决抵制和查处非法占用耕地行为；四是建立耕地和永久基本农田占补平衡储备空间库机制，将通过土地整理复垦等方式新增的耕地统筹纳入耕地储备空间库，根据各类重点项目的推进建设要求，允许在一定条件下，探索建立更为灵活的耕地和永久基本农田占补平衡周转制度。

（四）产业空间优化

1. 完善“田水路林”格局，推动农业空间持续优化。围绕明珠湖、森林公园+花博园、东滩湿地等核心资源区域，积极推进乡村振兴示范村建设、“生态清洁小流域”建设、“海上森

林花岛”建设、“四好农村路”建设等专项建设内容，开展农村地区建设用地整理和土地复垦，统筹协调区域内水系、道路归并调整和林地搬迁的空间需求，优化农村地区的“田水路林”土地利用格局，聚焦“小田块”与“零星土地”归并，打造更有利于农业发展的新型空间。优先在崇明岛北部依托优质的耕地，更大尺度推进耕地集中连片，预留较大规模的设施农业空间，形成大农业空间，积极推进崇明高端设施农业产业片区（港沿镇、现代农业园区）和崇明现代畜禽养殖产业片区（新村乡）“绿色田园先行片区”建设，重点打造沿北沿公路的北部现代农业产业发展带。

2. 提升土地价值，推动绿色智造空间优化。一是进一步优化制造业空间布局，淘汰落后产能，推进“195 区域”“198 区域”“三高一低”企业的有序转型，推进建设用地减量化，依托增减挂钩，推动园区外企业逐步向园区内集中。“195 区域”工业地块，以转型为导向，逐步向生产性服务业及城镇生活功能转变；“198 区域”工业地块，以落实减量化为原则，不新引进工业企业。二是加强产业用地全生命周期管理，引导符合世界级生态岛产业定位、具有潜力的产业项目入驻园区，对现状闲置土地加强整治和收回，提升和保障产业园区活力。三是加强规划弹性设置，在开展产业园区规划时，充分考虑可行的产业类型，对产业用地容积率、建筑高度等经济技术指标进行弹性设置，以应对不同主题的产业招商需求。重点打造沿崇明大道的南部绿色产业发展带。

3. 统筹整合，推动现代服务业空间优化。梳理整合现有资源，以核心资源东滩湿地、森林公园-花博园、明珠湖-西沙湿地为基础，以重点发展区域高铁片区、地铁片区为依托，重点打造城桥镇、东滩-陈家镇、西沙-明珠湖、东平-花博园四大高度集聚的现代服务业集聚区。城桥镇在建设全区政治、文化、经济中心的基础上，依托高铁小镇，从服务于长三角一体化发展的角度，聚焦文化创意、高端商务、科技研发和生态旅游与服务等高端服务业产业空间；东滩-陈家镇依托地铁小镇和智慧岛园区，重点聚焦旅游、康养、体育和新兴产业空间；西沙-明珠湖依托丰富的旅游资源，重点聚焦旅游和户外运动体育产业空间。东平-花博园，依托花博文化公园，重点聚焦农业科研、培训交流产业空间。

（五）基础设施空间保障

1. 道路交通系统优化。一是推进交通系统四网（轨道、公交、道路、水运）融合，优化规划道路网。整合市规划资源局信息系统大机道路红线、“崇明 2035 总规”道路红线及已批新市镇总规道路红线等内容，结合沪渝蓉高铁、轨道交通崇明线等相关专题研究，梳理整合崇明区道路网络，以需求为导向，突出生态性和可实施性，综合考虑慢行交通以及绿化空间，同时考虑与现状道路结合，尽量避免大规模动迁，科学设置规划道路网布局 and 红线宽度，形成体系鲜明、外通内畅的道路交通体系。二是推进农村公路体系优化调整，根据乡村居住空间优

化方向，引导农村公路建设与规划的保留村一致，合理设置农村公路与快速道路、骨干道路和一般公路的连接。

2. 市政系统优化。统筹考虑花博小镇和北部现代农业空间的用电、用气等需求，以及渔光互补等新能源系统建设的需求，推动北部地区集约高效的高等级电力、燃气设施及走廊建设，补齐北部片区短板。

五、崇明城乡空间优化“十四五”重点任务

（一）加快规划编制

开展区 2035 总规梳理和优化研究，深化细化全区城镇空间、生态空间、农业空间布局，强化区域统筹，以“1+X”片区为单位推进乡镇国土空间总体规划编制，进一步落实城乡空间优化的内容。2021 年完成城桥片区、东滩片区、西沙片区和堡镇片区的国土空间总体规划编制工作。

开展城桥镇高铁站周边、陈家镇地铁站周边等城镇单元控制性详细规划编制，加强城市设计研究，保障“十四五”重点地区的开发建设。

以需求为导向积极推进林、水、道路、供电、环卫等相关专项规划研究，在严守生态保护红线、耕地保护红线的基础上，以更节约土地、更集约高效利用为基本原则，统筹安排各类建设空间。

（二）加快土地结构优化

统筹优化田林水空间。一是在“三调”基础上，对田林水

空间开展深入研究，充分挖掘空间潜力形成成果，指引“十四五”期间的田林水指标落实以及腾挪转换的空间方向。二是建立落实部门及乡镇的责任机制，一方面加大推进以宅基地退出为重点的存量建设用地减量化工作，另一方面积极推进对未利用地、荒草地、低效不环保的畜禽养殖和水产养殖等用地的空间转用，实质性优化田林水空间。

有序开展各类生态建设。对于耕地，引导通过土地整理复垦、高标准基本农田建设、建设用地减量化等途径，推动“小田块”并“大田块”，促进耕地连片；对于林地，引导在市区两级生态廊道内、沿河沿路或与现状周边森林资源连片区域开展林地建设，积极探索通过“农田林网”建设、改造提升现有林地成开放式休闲林地等方式，形成更为合理的林地体系；对于水系，引导通过骨干河道整治和生态清洁小流域建设，按照“拆涵建桥、改小并大、清淤通河”要求，推进水系归并调整，优化河湖空间布局，全面提高防洪排涝能力和河湖生态环境。

（三）创新规划土地管理

1. 建立耕地使用年度计划机制。参照市级做法探索建立我区耕地使用年度计划机制，对每年占用耕地数量进行年度总量管控。在符合规划的前提下，由林、水、路、农等区级行业主管部门牵头，根据每年分配给各条线的允许占用耕地的总量，制定年度项目清单计划，实行耕地占补平衡指标按计划供给制。建立健全联动机制，确保各类财政支持项目和社会经营性项目不违规占用耕地。

2. 建立项目储备实施库机制。建立健全我区项目储备库、项目实施库机制，汇总各行业部门、各乡镇的新增项目诉求，全方位研判新增项目的规划编制情况和新增建设用地、耕地占补平衡、征收安置房源、水系占补平衡、林地占补平衡、绿地占补平衡等五项资源性指标，条件成熟且列入年度政府固定资产投资计划后纳入实施库。对于条件尚不成熟的项目，先纳入储备库，待相关条件达成后，再纳入实施库。

3. 建立规划编制年度计划机制。汇总区相关委办局、乡镇和公司园区等单位的规划编制及调整需求，制定相应的国土空间规划、控制性详细规划和郊野单元村庄规划编制年度计划，适时开展指令性基础民生项目、重大项目规划编制。强化规划编制计划的严肃性，加强规划调整的必要性审查，设定规划调整启动的门槛和年度计划调整办法。

4. 建立空间留白管控机制。一是优化留白区空间启用机制，在按照市级相关政策对规划划定的战略留白区实施管控的基础上，对经过认定符合引入要求的项目，及时对接需求，迅速启动相应的规划编制或调整工作。二是针对高铁小镇、地铁小镇等产业方向变化较多的重点区域，在街坊尺度、规划用地性质和容积率等经济技术指标设置上，充分考虑规划弹性，以应对各种产业类型的空间需要。

六、崇明城乡空间优化“十四五”规划实施保障

（一）加强规划编制资金保障

根据年度规划编制计划和各项规划组织编制主体、类别的

不同，建立区镇（乡）合力、政企合力，社会资金补充的资金保障体系。国土空间规划和公共事业类专项规划编制经费原则上以区级和乡镇政府财政资金为主、国有企业或行业专项资金为辅进行保障。项目实施类专项规划，原则上以企业或行业专项资金为主、区级和乡镇政府财政资金为辅进行保障，充分利用现有乡村振兴示范村、“海上花岛”景观提升、道路改扩建等在建工程资金，作好资源资金整合。针对重大项目，开展规划编制经费专家审议，确保规划编制经费科学、合理使用。需要区级和乡镇财政承担的规划编制经费，按照全面预算绩效管理文件要求实施前评审，提高财政资金使用绩效。

（二）加强规划管理技术保障

1. 建立规划资源信息平台。将已批规划成果、国土调查数据、建设项目数据、生态管控数据，尤其是基本农田保护线、生态保护红线、道路红线、河道蓝线等管控类规划控制线精确落地，实现一张图管控，向各行业部门及时公开，实时更新，为规划编制和项目实施提供统一底版要素。

2. 深化区总师制度。当前崇明正迎来重大发展机遇，处于跨越式发展的关键时期，现有的区总师制度，已不能满足发展需求，需要进一步扩大专家团队。计划建立以区总师为带头人，相关专业领域专家为骨干的咨询服务团队，一方面指导和保障世界级生态岛规划建设以更高标准、更高水平实现，另一方面在上海、国家、世界等不同层面和平台为崇明世界级生态岛建设发声助力。

3. 建立优秀设计单位和优秀设计师库。通过举办设计大赛、总师或市级部门推介等方式，优选设计单位形成优秀设计单位、设计师库。制定评分制度，形成优胜劣汰，动态更新优秀设计单位和设计师库。在同等条件、符合法定程序下，入库的优秀设计单位和设计师可优先推荐参与项目设计。政府投资类工程项目，原则上使用库内设计单位和设计师。

（三）加强部门和区域协同

在国土空间规划编制和管理过程中，进一步加强部门间的协同合作，依托相应的产业发展、公共服务建设、基础配套等专题研究，制定专项政策，保障规划的可实施性和土地利用的高效性。一是建立规划资源部门与发展改革、财政等部门项目管理联动机制，按照耕地使用年度计划有序安排政府投资项目，保障项目的可操作性；二是建立规划资源部门与产业、公共事业管理等部门规划编制协同机制，共同参与相关专题研究，为国土空间规划相应专项内容提供支撑；三是建立区属企业全过程参与地区规划编制和开发建设工作机制，在市区两级政策框架下，提前构思所在区域开发方向、开发规模以及开发时序。

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区监委，
区人民法院，区人民检察院，区各人民团体。

上海市崇明区人民政府办公室

2021年12月21日印发
