

守牢资源底线 赋能城乡发展

奉贤规划资源“十四五”工作纪实



2026年6月25日，是第36个全国土地日，本年度宣传主题为“珍惜每一寸土地，促进高质量发展”。“十四五”时期，奉贤区坚守资源安全底线、深耕规划引领主业、优化要素保障体系、深化治理机制改革，以扎实有力的规划资源工作，为区域经济社会高质量发展贡献力量，为打造南上海重要增长极奠定基础。

统筹发展和安全

耕地基础进一步筑牢

始终将耕地保护作为底线工作，坚守“数量不减少、质量不降低、布局更优化”总要求，构建全链条、立体化耕地保护体系，牢牢守住区域粮食安全与生态安全防线。

划实空间底盘，严守耕地保护红线

完成“三区三线”划定并上报备案，划定19.1万亩永久基本农田、25.77万亩耕地保护空间、12.15平方公里生态保护红线以及198.52平方公里城镇开发边界，明确全域土地保护与开发格局。耕地保护空间实施动态平衡管理，截至2025年底，全区现状耕地达33.15万亩，耕地保有量、永久基本农田保护任务连续五年全部达标。严格管控海湾森林公园及周边生态保护红线。全区现状建设用地总量规模约256平方公里，全区现状建设用地总量严格控制在265.3平方公里规划总量范围内，实现开发强度有序管控。

健全巡查机制，源头整治违法用地

构建“区—街镇—村居—网格化”四级巡查体系，实施“人防+技防”智慧监管模式，实现违法用地早发现、早处置，坚持新增违法用地“零容忍”。“十四五”期间累计规范问题用地约5196亩，卫片整改约5300亩，扎实推进农村乱占耕地等专项工作，坚决遏制耕地“非农化”、严控“非粮化”，保持新增违法用地零增长良好态势。

实施综合整治，融合风貌振兴乡村

以“沪派江南”为主线，将耕地保护与乡村风貌塑造有机结合，推进全域土地综合整治，打好“田、水、路、林、宅”基底。以南桥江海单元、庄行潘垫单元为先行试点，通过高标准农田建设、水生态治理、湿地修复等工程，逐步实现耕地集中连片布局与质量稳步提升。全面推进集体经营性建设用地入市试点，探

索“点状供地”模式，完成8幅集体经营性建设用地入市交易。严格落实执行审批、核准、备案等管制制度，合理保护和利用耕地资源，切实强化耕地用途转换监督。

系统推进要素保障

资源利用进一步增效

坚持“严控总量、盘活存量、做优增量”思路，科学统筹土地指标、土地储备、土地出让、低效用地盘活等工作，全面提升土地节约集约利用水平，赋能区域产业升级与项目落地。

统筹用地计划，精准保障重点项目

实施国土资源计划联动机制，实行“土地储备、土地供应、减量化、净增空间使用、土地征收”五计划联动体系，坚持“计划跟着项目走”，引导建设项目向重点区域集聚，为重大项目落地提供空间保障，土地节约集约水平持续提升。“十四五”期间，使用新增建设用地指标约566公顷，完成土地储备约582公顷，完成土地供应约981公顷，全力保障南上海体育中心、复旦儿科医院奉贤院区、新华医院、数字江海、东方美谷等一批重大产业、重点民生、重要基础设施项目落地。

深挖存量潜力，攻坚低效用地盘活

落实全市低效用地再开发及“两评估、一清单、一盘活”专项行动，组建区级低效用地处置专班，编制三年行动计划，动态更新产业用地“一张底图”，通过土地收储、减量化、城市更新、产业转型等多元方式盘活闲置低效土地。截至“十四五”期末，全区累计完成低效用地处置8.43平方公里，先后顺利完成双菱地块、鼎丰酱园、凯宝等重点地块盘活。衔接市级城市更新政策，着重针对杭州湾星火开发区开展区域更新，通过“三师联创”方式统筹推进成片产业集聚区域转型更新。

坚持减量提质，优化建设用地结构

坚持“以减定增”总方向，“十四五”期间，设立工作专班，深入挖掘减量潜力，实施减量化拆平验收790公顷，牢牢守住建设用地“天花板”。持续推进国企存量土地资源盘活利用“四个一批”专项工作，形成分类别、有步骤、明路径的存量土地利用方案，为推进低效建设用地减量化开辟赛道。

高点谋划战略

发展动能进一步激活

以《奉贤2035总体规划》为总引领，坚持规划先行、设计赋能，构建层次清晰、全域覆盖、落地性强的规划体系，同步启动“十五五”规划研究，以高水平空间规划助力奉贤打造独立的综合性节点城市。

完善规划体系，实现全域规划覆盖

“十四五”期间，奉贤区加快各级各类规划编制落地，推动奉贤新城单元规划南桥片区、庄行镇总体规划获批，推进奉贤新城单元规划西渡及金汇片区、临港新片区奉贤片区单元规划编制工作。完成数字江海、望园森林芯、南桥贝港城中村、奉贤区养老服务设施布局专项等控规及专项批复，划定南桥江海、庄行潘垫2个“沪派江南”风貌保护传承试点，持续优化乡村生产、生活、生态空间布局。

聚焦新城建设，打造城市发展标杆

在全市率先启动编制“奉贤新城‘十四五’规划建设行动方案”，通过年度实施行动方案抓落实，有效推动“一城一中心”“一城一枢纽”“一城一名园”“一城一绿环”规划编制批复和项目实施。言子书院、“海之花”“在水一方”等功能性项目建成投用，南上海体育中心、复旦儿科开工建设，完成“新城之心”城市设计。南枫线、15号线南延伸等轨交项目陆续开工，推动望园路枢纽能级提升。推动数字江海等产业高地控规落实和首发区建设，持续

放大东方美谷品牌效应。奉贤新城绿环规划获批，西段先行启动段已基本建成，北段全面开工建设，区域生态环境品质全面提升。

深化城市更新，提升城乡人居环境品质

创新推行“三师联创”工作机制，整合责任规划师、评估师、建筑师等专业力量，统筹推进城市更新、片区转型、风貌保护。聚焦星火开发区、南桥源等重点区域，推动老旧片区有机更新，盘活老旧空间、完善功能配套。全力推进城中村改造，先后完成南桥贝港城中村规划批复，持续推进金汇泰日、庄行等城中村改造，补齐城区基础设施短板，改善人居环境。深入落实“15分钟社区生活圈”行动，2023年至2025年累计完成近500个民生项目，构建均衡优质的公共服务体系。持续擦亮“沪派江南”乡村品牌，推动城乡空间功能互补、风貌协调、融合发展。

谋划长远布局，启动“十五五”规划研究

提前谋篇布局，衔接市级“十五五”规划要求，结合街镇发展诉求，总结“十四五”成效与问题，梳理城镇、产业、乡村及站点周边等重点发展区域，编制完成《奉贤区优化空间布局、合理利用土地资源“十五五”规划》，明确未来五年空间格局、土地利用、资源保护的发展目标与实施路径。持续深化临港新片区奉贤片区、金汇港生态复合单元、“V”形海岸带等规划研究，主动对接区域协同发展战略，为奉贤持续打造南上海重要增长极擘画长远空间蓝图。

深化体制机制

治理能力进一步提升

以优化营商环境为抓手，持续深化行政审批改革、服务模式创新、基础管理升级，不断完善规划资源管理制度体系，全面提升规划资源领域治理现代化水平。

深化审批改革，大幅压缩办理时限

持续推进“多审合一、多证合一、多测合一、多验合一、验登合一”改革，推广并联审批、“告知承诺+容缺办理”模式，大幅精简环节，压缩审批时间，创新实践“六证齐发”审批机制已成为产业服务新常态，实现产业项目“拿地即开工”。针对低风险产业项目推行“一证多验”“测算合一”，整合测绘、验收、登记流程，简化办事环节。

创新惠企服务，打造一流营商环境

落实存量工业用地提容增效政策，对符合条件的“工业上楼”项目免收土地价款，降低企业改造成本；推广“先租后让”弹性供地模式，有效减轻成长型企业用地压力。深化“区域评估+用地清单制”改革，成果应用后可免除企业重复评估，节约时间与成本。建立分层分级服务体系，组建专属服务群、配备服务专员，实行全天候对接服务，线下开设企业专窗提供帮办服务。常态化开展“政策进园区”、政企座谈、政府开放日等活动，精准解读惠企政策，打通政策落地“最后一公里”。不动产登记领域全面提升“全程网办”“跨省通办”覆盖率，提升群众和企业办事便利度。

夯实基础管理，提升精细治理水平

根据土地利用变化监测图斑，组织开展本区国土变更调查工作，全面摸清全区土地利用现状类型、面积及属性等变化情况，为精细化管理提供精准底板。稳步开展农村宅基地确权登记、完善地名管理、测绘管理、档案管理等基础工作。建成奉贤新城三维审批系统、地下空间数字化数据库，完成数千公里管线探测与海量项目档案梳理，数字化赋能城市规划、建设、管理全流程。同时规范土地征收、储备、管护全流程制度，出台储备土地管护、土壤检测等专项办法，实现土地管理闭环运行。

规划资源领域知识 应知应会

1、什么是一般耕地？

答：由永久基本农田、报部储备地块、市管储备地块组成的耕地保护空间之外的耕地。一般耕地主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产；在不破坏耕地耕作层且不造成耕地地类改变的前提下，可以适度种植其他农作物。

2、什么是永久基本农田？

答：永久基本农田是依法划定的优质耕地，主要用来种植粮食作物，特别是保障稻谷、小麦、玉米三大谷物的种植面积。（上海市150万亩，其中奉贤区19.1万亩）

3、什么是耕地用途“五个不得”？

答：《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发[2021]166号）提出：一是不得在一般耕地上挖湖造景、种植草皮。二是不得在国家批准的生态退耕规划和计划外擅自扩大退耕还林还草还湿还湖规模。三是不得违规超标准在铁路、公路等用地红线外，以及河渠两侧、水库周边占用一般耕地种树建设

绿化带。四是未经批准不得占用一般耕地实施国土绿化。五是未经批准工商企业等社会资本不得通过流转获得土地经营权的一般耕地转为林地、园地等其他农用地。

4、什么是永久基本农田“四个严禁”？

答：《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发[2021]166号）提出：一是严禁占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼。二是严禁占用永久基本农田种植苗木、草皮等用于绿化装饰以及其他破坏耕作层的植物。三是严禁占用永久基本农田挖湖造景、建设绿化带。四是严禁新增占用永久基本农田建设畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施。

5、什么是非法占用农用地罪？

答：根据《刑法》第342条的规定，是指违反土地管理法规，非法占用耕地、林地等农用地，改变被占用土地用途，数量较大（永久基本农田5亩以上或者永久基本农田以外的耕地10亩以上），造成耕地、林地等农用地大量毁坏的，处5年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处罚金。

6、什么是国土空间用途管制？

答：国土空间用途管制是以国土空间相关法律法规为依据，依据国土空间规划对土地资源的开发利用保护进行管控，是保护耕地和永久基本农田的重要手段。建立健全以审批、核准、备案、监测监管等为管制手段的全域、全要素、全过程的用途管制实施机制。

7、国土空间用途管制有多少类型？

答：共12种类型，分别为建设项目、临时用地、造林项目（林木两排及以上、面积300平方米以上）、中小河道项目（1.0米≤河口宽度≤15米）、设施农业项目、农村道路项目（1.0米≤道路宽度≤8米）、全域土地综合整治项目、农田质量建设项目、占用耕地进行园地种植行为、占用耕地种植草皮草坪行为、占用耕地开挖坑塘水面行为、视作原地质管理的小微项目。

8、对违法违规占用永久基本农田种植苗木或草皮等，应如何整治？

答：根据《自然资源部办公厅关于开展2021年违法违规占用耕地重点问题整治的通知》（自然资办函[2021]2206号）要求，对占用永久基本农田种植苗木、草皮等用于绿化装饰以及其他破坏耕作层植物的，要整改恢复为耕地。已毁坏种植条件的，还应处以罚款、涉嫌犯罪的，要移送司法机关追究刑事责任。

9、违法违规占用耕地挖湖造景有何具体规定？

答：禁止以河流、湿地、湖泊治理为名，擅自占用耕地及永久基本农田挖田造湖、挖湖造景。不得在一般耕地上挖湖造景，严禁占用永久基本农田挖湖造景。不准在城市建设中违规占用耕地建设人造湿地公园、人造水利景观。

10、如何理解不准巧立名目违法占用耕地建房？

答：“乡村振兴”“美丽乡村”“新农村建设”“设施农业”等涉及非农业建设的，均须依法办理

用地审批手续，不得出现以各种名义未经批准占用耕地搞配套、休闲、旅游、养老等非农业产业。

11、农村乱占耕地建房整治的对象是什么？

答：农村乱占耕地建房是指没有合法合规用地手续或用地手续不全，占用各类耕地建设房屋的行为。包括住宅类房屋、公共管理服务类房屋以及工矿仓储商服等产品类房屋。产业类、公共管理服务类项目实质性违法违规占用耕地和永久基本农田，住宅类强占多占、非法出售等恶意占地建房行为是整治的重点。

12、什么是农村乱占耕地建房“八不准”？

答：一是不准占用永久基本农田建房。二是不准强占多占耕地建房。三是不准买卖、流转耕地违法建房。四是不准在承包耕地上违法建房。五是不准巧立名目违法占用耕地建房。六是不准违反“一户一宅”规定占用耕地建房。七是不准非法出售占用耕地建的房屋。八是不准违法审批占用耕地建房。

13、遏制新增农村乱占耕地建房的基本要求是什么？

答：从2020年7月3日以后，对农村乱占耕地建房增量问题“零容忍”，绝不允许再有增量。严格落实地方党委政府特别是基层党委政府的主体责任，再出现乱占耕地新建房问题的，必须依法严肃处理，该拆的拆，该没收的没收，该问责的问责，该复耕的要限期恢复耕种。

供稿单位：奉贤区规划和自然资源局 底图设计：倪曹珉