

Striving for the Excellent Global City

迈向卓越的全球城市

2035
SHANGHAI

上海市城市总体规划
(2017-2035年)

报告

上海市人民政府
二〇一八年一月发布

上海市城市总体规划 (2017-2035年) 报告

二〇一八年一月发布



迈向卓越的全球城市

**STRIVING
THE EXCEL
GLOBAL CI**

**FOR
LENT
TY**

2035
SHANGHAI

国务院关于上海市城市总体规划的批复

国函〔2017〕147号

上海市人民政府：

你市关于报请审批上海市城市总体规划的请示收悉。现批复如下：

一、原则同意《上海市城市总体规划（2017—2035年）》（以下简称《总体规划》）。《总体规划》以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大和中央城镇化工作会议、中央城市工作会议精神，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，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，紧密对接“两个一百年”奋斗目标，坚持以人民为中心，坚持可持续发展，坚持人与自然和谐共生，坚持在发展中保障和改善民生，注重远近结合、城乡统筹，注重减量集约、多规合一，符合上海市实际情况和发展要求，有利于促进上海城市全面协调可持续发展。

二、上海是我国直辖市之一、国家历史文化名城，国际经济、金融、贸易、航运、科技创新中心。上海的城市规划、建设与发展，要立足国际国内和本地实际，主动服务“一带一路”建设、长江经济带发展等重大战略，切实在全面深化改革、创新驱动发展、优化经济结构等方面下功夫，在深化自由贸易试验区改革上有新作为，继续当好全国改革开放排头兵、创新发展先行者，为全国改革发展稳定大局作出更大贡献。要在《总体规划》的指导下，着力提升城市功能，塑造特色风貌，改善环境质量，优化管理服务，努力把上海建设成为创新之城、人文之城、生态之城，卓越的全球城市和社会主义现代化国际大都市。

三、优化城市空间布局。落实主体功能区战略，扩大生态空间、保障农业空间、优化城镇空间。根据市域内不同地区功能定位和资源环境条件，提升主城区功能等级，完善新城综合功能，促进新市镇协调发展，实施乡村振兴战略，逐步形成“一主、两轴、四翼，多廊、多核、多圈”的空间结构和“主城区—新城—新市镇—乡村”的城乡体系。要加强城乡区域统筹，在上海市域范围内实行城乡统一规划管理，做到一本规划、一张蓝图覆盖全域。从长江三角洲区域整体协调发展的角度，充分发挥上海中心城市作用，加强与周边城市的分工协作，构建上海大都市圈，打造具有全球影响力的世界级城市群。

四、严格控制城市规模。坚持规划建设用地总规模负增长，牢牢守住人口规模、建设用地、生态环境、城市安全四条底线，着力治理“大城市病”，积极探索超大

城市发展模式的转型途径。到 2035 年，上海市常住人口控制在 2500 万左右，建设用地总规模不超过 3200 平方公里。要严守城镇开发边界，完善管控办法。坚持节约和集约利用土地，严格控制新增建设用地，加大存量用地挖潜力度，合理开发利用城市地下空间资源，提高土地利用效率。继续坚持最严格的耕地保护制度，保护好永久基本农田。构建空间留白机制和动态调整机制，提高规划的适应性。

五、加强生态环境保护。要增强绿水青山就是金山银山的意识，坚持节约资源和保护环境的基本国策。按照促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的总体要求，统筹山水林田湖草系统治理，形成合理的城市空间结构，促进经济建设、城乡建设和环境建设同步发展。要切实做好节能减排工作，加快淘汰落后产能，严格控制污染物排放总量。加强城市环境综合治理，加大对大气、水、土壤污染的治理力度，限期达到《总体规划》提出的各类环境保护目标。划定城市蓝线保护范围，结合水域自然形态进行保护和整治，提高水资源利用效率和效益，建设节水型城市。推行低影响开发模式，推进海绵城市建设，积极发展绿色建筑。加强绿化美化，划定城市绿地系统的绿线保护范围。要强化生态基底硬约束，加强对自然保护区、森林公园以及湿地、水源地等特殊生态功能区的保护，划定生态保护红线，制定并严格实施有关保护措施。

六、创造优良人居环境。要统筹安排关系人民群众切身利益的教育、文化、体育、医疗、养老等公共服务设施，提高生活性服务业品质，建设高品质、人性化的公共空间，构建宜居、宜业、宜学、宜游的社区服务圈。根据人口分布，合理安排居住用地布局及其配套设施建设，促进职住均衡发展。加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。稳步推进城市有机更新，开展城市修补和生态修复，加强城乡环境综合整治和违法违规建设治理，提高城市的承载力、包容度和宜居性。

七、塑造城市特色风貌。坚持社会主义核心价值观体系，进一步挖掘上海城市丰富的文化内涵，延续历史文脉，留住城市记忆，激发城市文化创新创造活力，提升城市软实力和吸引力。落实历史文化遗产保护和紫线管理要求，完善城市、镇、村的保护层次和体系，强化对历史城区风貌格局的整体保护，加强对中共一大会址等各级文物保护单位、外滩近代建筑保护区等历史文化街区、历史建筑、工业遗产等的保护。做好城市设计，保护自然山水格局和城市肌理，加强对重要地段建筑高度、体量和样式的规划引导和控制，彰显自然、传统和现代有机交融，东西方文化相得益彰的城市特色。

八、保障城市安全运行。要按照绿色循环低碳的理念规划建设城市基础设施。进一步完善公路、铁路、机场、港口等交通基础设施，发挥综合交通枢纽功能，促进区域交通设施互联互通。坚持公共交通优先战略，鼓励绿色出行，加强城市路网和轨道交通线网建设，进一步完善以公共交通为主体，各种交通方式相结合的多层次、多类型的城市综合交通体系。坚持先地下、后地上的原则，统筹规划建设水、电、气、通信、垃圾处理等各类市政基础设施，有序开展地下综合管廊建设，加强人防设施规划建设，提升各类基础设施对城市运行的保障能力和服务水平，确保城市生命线稳定运行。高度重视城市公共安全，加强城市安全风险防控，增强抵御灾害事故、处置突发事件、危机管理能力，提高城市韧性，让人民群众生活得更安全、更放心。

九、健全城市管理体制。创新城市治理方式，加强精细化管理，在精治、共治、法治上下功夫，走出一条符合超大城市特点和规律的社会治理新路子。要强化依法治理，善于运用法治思维和法治方式解决城市治理顽症难题，努力形成城市综合管理法治化新格局。提高城市管理标准，更多运用互联网、大数据等信息技术手段，逐步提升城市科学化、精细化、智能化管理水平，激发全社会活力，群众的事同群众多商量，大家的事人人参与。继续强基础、补短板，聚焦影响城市安全、制约发展、群众反映强烈的突出问题，加强综合整治，形成常态长效管理机制。

十、坚决维护规划的严肃性和权威性。《总体规划》是上海城市发展、建设、管理的基本依据，必须严格执行，任何部门和个人不得随意修改、违规变更。上海市人民政府要坚持一张蓝图干到底，以钉钉子精神抓好规划的组织实施，增强城市的整体性、系统性，抓紧深化编制有关专项规划、功能区规划、控制性详细规划，分解落实规划目标、指标和任务要求，明确建设重点和时序，切实发挥城市规划的战略引领和刚性控制作用。要健全城乡规划建设管理制度，建立多规合一信息平台和城市体检评估机制。城市规划行政主管部门要依法对城市规划区范围内（包括各类开发区）的一切建设用地与建设活动实行统一、严格的规划管理，市级城市规划管理权不得下放，切实保障规划的实施。要强化规划实施的监督考核问责，加强公众和社会监督，提高全社会遵守城市规划的意识。驻沪各单位要严格遵守《总体规划》，支持上海市的工作，共同把城市规划好、建设好、管理好。住房城乡建设部要会同相关部门，加强对《总体规划》实施的指导、监督和检查。

国务院

2017年12月15日

目录

05	前言	101	第五章 更具活力的繁荣创新之城
	Foreword		A City of Prosperity and Innovation
07	第一章 “上海 2035” 概述	104	第一节 提升全球城市核心功能
	Overview of Shanghai 2035	111	第二节 建设更开放的国际枢纽
10	第一节 定义	115	第三节 强化便捷高效的综合交通支撑
12	第二节 规划转型	120	第四节 营造更具吸引力的就业创业环境
13	第三节 开门做规划	121	第六章 更富魅力的幸福人文之城
15	第四节 成果体系		A City of Happiness and Humanity
17	第二章 迈向卓越的全球城市	124	第一节 构建 15 分钟社区生活圈
	Striving for the Excellent Global City	129	第二节 激发城市文化活力
20	第一节 回顾和审视	133	第三节 保护历史文化遗产
25	第二节 面向未来	138	第四节 彰显城乡风貌特色
33	第三章 紧约束下的睿智发展	145	第七章 更可持续的韧性生态之城
	Smart Growth under Resource and Environment Constraining		A City of Green and Resiliency
36	第一节 发展模式转型	148	第一节 应对全球气候变化
39	第二节 人口综合调控	151	第二节 全面提升生态品质
42	第三节 国土资源利用	154	第三节 显著改善环境质量
47	第四章 网络化、多中心的空间体系	156	第四节 完善城市安全保障
	A Polycentric and Networked Spatial System	161	第八章 规划实施保障
50	第一节 引领长三角世界级城市群		Ensuring the Implementation of Master Plan
61	第二节 构建开放紧凑的市域空间格局	164	第一节 优化空间规划体系
77	第三节 严格空间分区管制	167	第二节 健全政策法规体系
86	第四节 明确空间发展策略	169	第三节 创新空间管理体系
		173	第四节 完善社会参与体系
		175	第五节 构建规划维护体系

前言

北纬31度14分,东经121度29分,地理坐标系上的一个点。这里春光明媚、夏日晴长、秋高气爽、四季宜人。这个太平洋西岸曾经的小渔村,千百年来不懈前行,如今已成为中国最大的经济中心城市和新兴的全球城市。

通江达海的上海,既怀旧又新潮,既富东方神韵又不失国际风采。这里有吴越文化与西洋文化交织碰撞的沉淀,更有现代摩登与自然气息跳跃融合的结晶。当“十里洋场”的繁华精致、弄堂邻里的生活气息似乎正与当下擦肩而过之时,转过身,看到的是摩天大楼的鳞次栉比,是繁华街市的车水马龙,是郊野公园的江南韵味,扑面而来的是这座年轻大都市洋溢的青春气息……

当穿越历史俯仰在过去与未来之时,世界经济增长重心加快向亚太地区转移,中国特色社会主义进入新时代,创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念已成为中国城市发展的主旋律。这座拥有全国最多外资企业总部、最多外资金融机构和最大港口的城市,将崛起成为国际经济、金融、贸易和航运中心。随着大众创业、万众创新和“互联网+”战略的深入推进,这座集聚一流大学、一流人才和优秀企业的城市,将崛起成为具有全球影响力的科技创新中心。随着文化软实力日益成为衡量一个地区发展潜力与竞争能力的核心要素,这座拥有多元文化、开放包容的城市,将崛起成为东西方文明相得益彰、传统文化与现代时尚交相辉映的国际文化大都市。

海纳百川、追求卓越、开明睿智、大气谦和的城市精神,如同交响乐一般,不停地律动、跳跃、旋转、激扬,时刻给人惊喜、令人振奋,为上海的旧貌新颜而悸动。新中国成立以来,上海已经编制了三轮城市总体规划,为上海城市发展打下了坚实基础。面向未来的上海市城市总体规划,提出了“卓越的全球城市,令人向往的创新之城、人文之城、生态之城”的发展愿景,就像一把开启美好生活的钥匙,和着欢快而优雅的音乐节拍,打开了上海这座城市回味过去、拥抱未来的大门。

2035 年的上海，将是一座更具活力的创新之城。创新资源在这里高度集聚，创新人才在这里尽情施展，创新企业在这里茁壮成长，创新成果在这里竞相迸发。上海将成为全球最具竞争力和影响力的国际大都市之一。

2035 年的上海，将是一座更富魅力的人文之城。男女老幼在这里安居乐业，中外游客在这里流连忘返，各种文明在这里交融荟萃。上海将成为全球最具吸引力的幸福宜居城市之一。

2035 年的上海，将是一座更可持续的生态之城。这里的城市空间舒适安全，这里的人居环境生机盎然，这里的交通出行便捷环保。上海将成为全球最令人向往的健康、安全、韧性城市之一。

我们希望，2035 年的上海，建筑是可以阅读的，街区是适合漫步的，公园是最宜休憩的，市民是尊法诚信文明的，城市始终是有温度的。

上海，这座不断追求卓越的全球城市，即将扬起创新、人文、生态的风帆，载着世界的翘首、国家的使命、市民的期盼，面向未来，创造更加美好的明天！

第一章

上海2035 概述

OVERVIEW
OF SHANGHAI
2035





定义



规划转型



开门做规划



成果体系

第一节 定义

《上海市城市总体规划（2017-2035年）》（简称“上海2035”）由上海市人民政府组织编制并报国务院批准，是上海8368平方公里规划范围内（其中陆域6833平方公里为规划区范围）城市规划、建设和管理的基本依据和法定文件，是指导上海未来城市发展的纲领性文件，是实现“城市，让生活更美好”的发展蓝图。

“上海2035”依据《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国土地管理法》、《上海市城乡规划条例》等法律法规编制，全面落实《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》、《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》、《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》、《生态文明体制改革总体方案》和《长江三角洲城市群发展规划》的有关要求，紧密衔接《上海市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，按照相关标准和规范，做好对全市经济和社会发展、土地利用、空间布局以及各项建设的科学部署和安排。

“上海2035”既立足战略导向，面向2035年并展望至2050年做好空间战略安排，又突出问题导向和实施导向，抓好近期“十三五”补短板工作；既体现全球视野，充分借鉴国际大都市规划建设经验，又落实国家战略，在“四个中心”的基础上，着力建设具有全球影响力的科技创新中心和国际文化大都市，推动上海迈向卓越的全球城市；同时还立足市民期待，关注市民需求，以市民幸福作为上海未来城市发展的根本追求。

“上海2035”经国务院批准后即行生效，由上海市人民政府组织实施，《上海市城市总体规划（1999-2020）》同时废止。必须严格执行规划，不得擅自改变，如果涉及规划修改，应按照《中华人民共和国城乡规划法》第四十七条规定开展有关工作。规划内容由上海市城乡规划行政主管部门负责解释。

上海市市域范围图



图	上海市陆域范围	区界
	江苏省范围	铁路
例	浙江省范围	骨干路网
	水域	省市界

第二节 规划转型

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻落实党的十九大精神,全面贯彻落实新时代中国特色社会主义思想的基本方略,统筹推进“五位一体”总体布局,协调推进“四个全面”战略布局,牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,坚决按照努力当好新时代改革开放排头兵、创新发展先行者的总要求,尊重城市发展规律,坚持以人民为中心,强化资源节约集约利用,着力探索高密度超大城市发展路径,推动上海城市健康可持续发展。

牢固树立和贯彻落实新发展理念,把新发展理念作为一根红线贯穿始终。**注重创新发展**,坚持将创新作为引领发展的第一动力,坚决按照努力当好新时代改革开放排头兵、创新发展先行者的要求,聚焦加快建设具有全球影响力的科技创新中心,以规划创新引领城市发展转型,统筹好改革、科技、文化三大动力,积极探索具有中国特色、时代特征、上海特点的超大城市睿智发展的创新转型新路。**注重协调发展**,聚焦解决超大城市发展中不平衡、不充分、不协调、不可持续的突出问题,统筹好空间、规模、产业三大结构和规划、建设、管理三大环节,统筹规划、整体优化本市区域协同、城乡一体的空间格局,提升城市发展硬实力和文化软实力。**注重绿色发展**,把保护城市生态环境和保障城市安全放在优先位置,突出底线约束,坚持走低碳绿色韧性的可持续发展道路,统筹好生产、生活、生态三大布局,着力推进人与自然和谐共生。**注重开放发展**,对照国际最高标准、全球领先城市,着力巩固提升上海面向国际、服务全国、引领长三角的门户枢纽地位和功能,不断提高城市的国际竞争力。**注重共享发展**,努力践行以人民为中心的发展思想,进一步突出多方参与、协同治理的规划实施机制,统筹好政府、社会、市民三大主体,建设更好城市,创造更好生活,推动城市共建共享。

“上海 2035”具有七个方面的特点。**体现全球发展趋势与上海实际相结合,国家战略与公众意愿相统一。**按照“目标(指标)-策略-机制”的逻辑框架,建立起与发展目标、市民愿景相对应的发展策略,有效保障城市总体规划的实施和发展战略目标的实现。**突出以人民为中心的本质要求,贯穿于总规编制的各个方面。**在目标定位上,更加关注“人”的需求,将在上海生活、工作、学习、旅游等不同人群对于城市发展的愿景,真正反映和具体落实到规划中。在实施策略上,积极适应未来生活方式转变趋势,更加强调“社区”这一城市基本空间单元的建设,以15分钟社区生活圈组织紧凑复合的社区网络,促进生活、就业、休闲相互融合,提升市民的幸福感。**构建更加开放协调的发展格局,呈现“全球互联、区域协同”的规划视野。**从更开阔的视野、更高的定位去研究上海未来城市发展的战略框架,形成“网络化、多中心、组团式、集约型”的空间体系。**坚持“底线约束、内涵发展、弹性适应”,探索高密度超大城市可持续发展的新模式。**由愿景式终极目标思维转

变为底线型过程控制思维，牢牢守住常住人口规模、规划建设用地总量、生态环境和城市安全四条底线，合理分配各类城市发展战略资源。发展模式由外延增长型转变为内生发展型，土地利用方式由增量规模扩张向存量效益提升转变，在资源环境紧约束的背景下寻求未来上海实现开放式、包容性、多维度、弹性发展的路径和方式。**发挥上海市规划和土地管理机构合一的体制优势，率先落实“两规融合、多规合一”。**以主体功能区规划为基础，以城市总体规划和土地利用总体规划为主体，整合各类专项规划中涉及空间安排的要素以及相关政策，优化空间规划体系。**适应后工业化时代的发展趋势，实现规划理念、体系和方法上的转变。**充分考虑以互联网为代表的新一代信息技术对城市生活、生产、治理方式产生的深刻影响，在空间和功能布局上予以积极应对。同时，建立城市空间基础信息平台和城市发展战略数据库（SDD），既作为城市总体规划动态监测、评估、维护的重要依据，也为“智慧城市”建设与运行打好基础。**突出规划的公共政策属性，体现其战略引领、结构控制和实施管控的法定特征。**在成果体系及形式上进行创新，既落实国家要求、强化规划引领，也对应政府事权、强化规划实施。成果内容由规定性技术文件转变为战略性空间政策，强化规划的实施政策和实施机制，使城市总体规划成为更可操作、可执行的空间管理政策。

第三节 开门做规划

上海市城市总体规划的编制是一个全面探索城市治理模式的过程，始终坚持开门做规划。2014年4月，上海市委、市政府成立由韩正书记担任组长、杨雄市长担任第一副组长的上海市城市总体规划编制工作领导小组，并下设办公室（简称“总规办”），由市发展改革委、市经济信息化委、市住房城乡建设管理委、市交通委、市环保局、市规划国土资源局、市政府研究室和市政府发展研究中心8个核心成员单位组成。在规划编制过程中，住房城乡建设部、国土资源部全面深入地指导上海市城市总体规划的编制工作。2015年8月24日至26日，住房城乡建设部在上海召开专题会议，审查并通过了总体规划纲要。2016年6月，住房城乡建设部与上海市人民政府共同召开城市性质论证会。8月22日至9月21日，总体规划草案进行公示，广泛听取意见。10月9日，总体规划送审稿提交市规划委员会全体会议审议。10月10日和14日，先后提交市政府常务会议和市委常委会审议。10月20日，中共上海市第十届市委第十三次全会审议同意将总体规划送审稿按程序提交市人大常委会审议后上报国务院审批。11月10日，上海市第十四届人大常委会第三十三次会议进行了专题审议。根据会议精神，对上海市人大常委会组成人员的审议意见进行了研究处理并进一步完善了总体规划送审稿，由上海市政府于2017年1月6日正式上报国务院审批。2017年5月26日，住房城乡建设部召开城市总体规划部际联席会第六十九次会议，审查并原则通过上海市城市总体规划。

上海市城市总体规划编制工作坚持多部门共同协作,邀请40个研究团队,联合市政府22个委办局、16个区人民政府,开展18项战略专题研究、28项专项规划编制以及各区总体规划暨土地利用总体规划编制研究工作,组织上海市城市规划设计研究院、上海同济城市规划设计研究院、中国城市规划设计研究院上海分院、上海市地质调查研究院等4家单位共同编制规划成果。多领域专家咨询,建立由核心专家、咨询专家组成的专家顾问委员会,以及其他来自不同领域的百余位专家对规划编制进行全过程把控,强化专业支撑。多渠道公众参与,成立由人大代表、政协委员及社会人士代表组成的“公众参与咨询团”全过程参与规划,搭建新兴媒体平台,组织11场战略专题研讨会、上海市城市总体规划概念规划设计竞赛、上海市城市总体规划公众调查、市民论坛以及“我要看、我要写、我要画”等活动,依法开展了为期一个月的草案公示,形成了最广泛的公众参与格局。多方位区域协调,通过规划行业协会搭建平台,主动与江浙两省规划主管部门和近沪地区城市政府联系,就规划重要内容进行沟通,同时组织各方规划编制单位在技术层面进行多轮对接。

上海市城市总体规划公众参与

公众参与咨询团。为落实“开门做规划”的总体要求,汇集各方民智,加大公众参与力度,探索城市总体规划公众参与的制度创新,组建上海市新一轮城市总体规划公众参与咨询团。公众参与咨询团成员由市人大、市政协和市规划协会共同推荐,由上海市规划委员会确认并由上海市市长签发聘书,包括15名具有一定社会知名度、能够反映各领域的民声和民意、覆盖范围广泛的社会各界人士。

市民愿景调查。为了解市民对上海发展的期待和需求,公众调查自2014年7月底启动,历时1个月,线下和线上同时开展,通过官方微信和官方网站、解放日报微信平台推送,以及街头访问和送发问卷的方式,共回收1万6千余份问卷,有效问卷近1万4千份,访问地点覆盖上海16个区1/3的街镇。

论坛咨询交流。通过战略专题研讨会、“SEA-Hi!论坛”和“总规沙龙”等形式,与各界人士交流国内外先进规划理念与实践,畅想城市空间品质创新,同时及时反馈新一轮总规的若干思考,为城市发展及规划编制提供智慧。

规划草案公示。2016年8月22日至9月21日,开展了《草案》公示工作,共收集1800余条书面意见。社会高度关注,仅“上海发布”推送的两篇关于《草案》的文章阅读量就分别超过80万和40万。公示期间,就《草案》向市人大、市政协作了专题汇报,此外还专门听取了江浙两省规划主管部门、近沪地区城市政府、各区和委办局、市规划委员会专家、公众参与咨询团以及相关社会团体等方面意见。

上海市城市总体规划专家决策咨询机制

搭建开放式研究平台,建立起由核心专家、咨询专家共同组成的专家顾问委员会。

核心专家。共4位,直接接受总规办委托,作为“甲方技术代表”全过程紧密参与新一轮城市总体规划编制工作,对总规编制中重大问题进行技术把关,对事关城市发展的战略议题决策提出意见和建议。

咨询专家。共30位,由总规办聘请,在总规编制全过程中作为“技术第三方”参与总体规划成果和相关专题咨询,并提供相应咨询意见。

第四节 成果体系

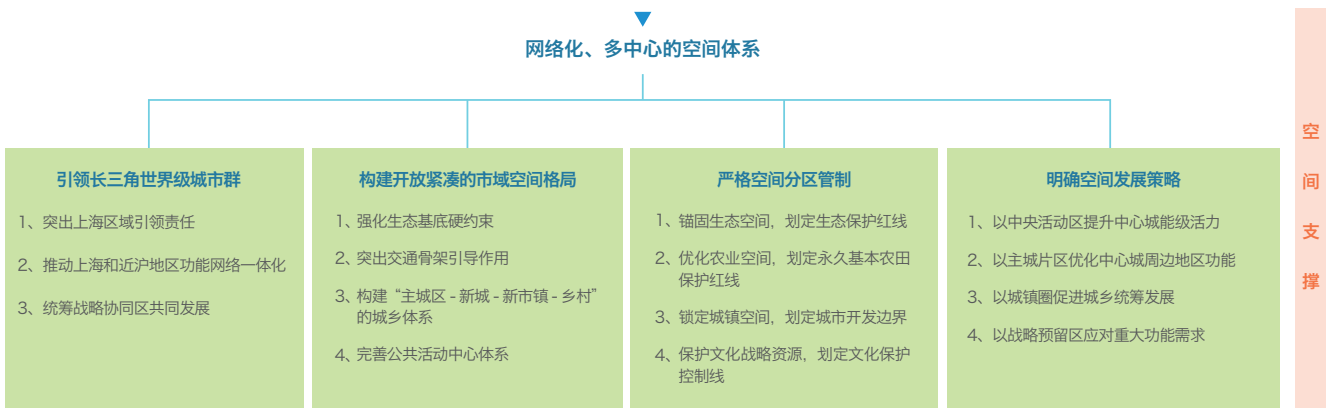
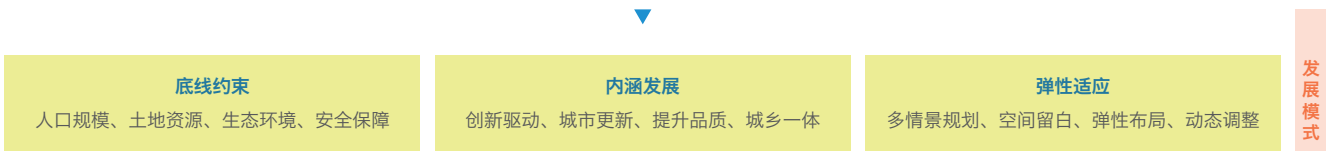
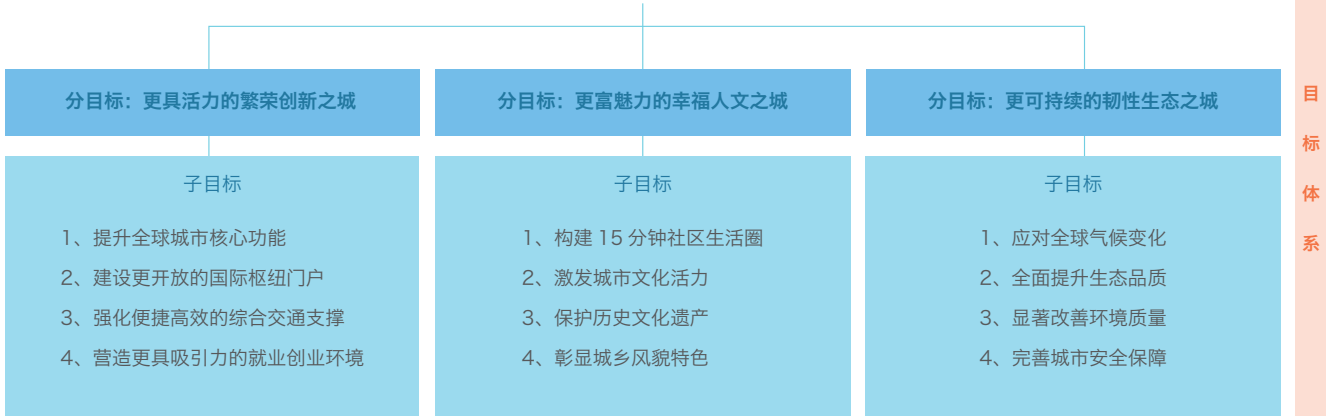
“上海 2035”形成“1+3”完整的成果体系。“1”为《上海市城市总体规划（2017-2035 年）报告》（简称**规划报告**），内容涵盖规划文本、说明、图集、表格、专栏等，是在战略性层面上，指导城市空间发展的纲领性文件。“3”分别为分区指引、专项规划大纲和行动规划大纲，是在实施性层面上，从分区、系统、时序维度构建总体规划的管控体系，是全市总规向下落实的重要内容，作为成果附件。

“1”（规划报告），内容框架包括六大部分、八个章节。**一是概述**，对应第一章，简要说明总体规划的定义和作用、编制特点和过程以及成果构成。**二是发展目标**，对应第二章“迈向卓越的全球城市”，阐述上海进入 21 世纪的建设成就、面临的瓶颈问题，展望未来城市发展趋势，提出上海建设全球城市的目标内涵，是规划编制的总纲领。**三是发展模式**，对应第三章“紧约束下的睿智发展”，旗帜鲜明地确立“底线约束、内涵发展、弹性适应”的发展模式，并明确人口、土地两个关键要素的规划导向，是规划理念和方法的系统总结。**四是空间布局**，对应第四章，从区域和市域两个层次明确上海未来的空间格局，是本次规划的核心内容。**五是发展策略**，对应第五章至第七章，分别从建设创新之城、人文之城、生态之城三个分目标出发，整合综合交通、产业空间、住房和公共服务、空间品质、生态环境、安全韧性、低碳环保等领域的重点发展策略。**六是实施保障**，对应第八章，从实现城市治理现代化的角度，探索规划编制、实施、管理的新模式。

“3”中的**分区指引**，对应指导各区规划事权，以行政区为对象，从战略引导、底线控制、系统指引等方面指导各区规划编制。**专项规划大纲**，对应各部门事权，分版块和系统明确规划目标、指标、技术指引、发展策略与空间布局等内容，指导各专项系统按照总体发展目标和战略导向进行落实。**行动规划大纲**，是从时间维度上，建立部门间规划实施和多规统筹的协调机制，保障规划在实施操作层面的动态维护与落实。

同时，在“1+3”成果基础上，按照住房城乡建设部要求，进一步精简和提炼形成**规划文本、规划图集**，涵盖规划的强制性内容，全部内容与“1+3”成果保持一致，是规划上报审查和批后实施监督的重点。

总目标：卓越的全球城市



第二章

迈向卓越 的全球城市

STRIVING FOR
THE EXCELLENT
GLOBAL CITY



地处中国“江海之汇，南北之中”的上海，其成长充满动感和魅力，历来都是海纳百川、经济繁荣之地。开埠建市的一个半世纪以来，尤其是经历了改革开放 30 多年的快速发展，上海已经进入城市转型的战略机遇期和关键攻坚期。面对日趋复杂的国际政治经济环境和我国经济发展进入新常态等一系列深刻变化，上海在城市功能转型、人口持续增长、环境资源约束等方面的压力日益凸显。中国进入全面建成小康社会决胜期，中国特色社会主义进入新时代，将开启全面建设社会主义现代化国家新征程，向第二个百年奋斗目标进军。上海要努力当好新时代改革开放排头兵、创新发展先行者，适应新趋势，应对新挑战，迈向新目标。



回顾和审视

历程与成就

问题与挑战

潮流与机遇



面向未来

发展任务

城市性质

目标愿景

第一节 回顾和审视

一、历程与成就

上海在春秋战国时期已有先贤活动的足迹，北宋初年出现城市聚落，南宋时已形成繁荣商市。1843年开埠通商后，上海逐步发展成为中国最大的城市，远东的商贸、金融和工业中心，中西文明交汇之地，成为中国与国际对话的重要窗口。新中国成立以后，上海更多地关注与国内城市的联系和对国内经济社会发展的服务，期间编制的历版总体规划也将上海由外向型商贸城市定位转变为面向国内的生产型城市。直至改革开放后以浦东开发开放为标志，上海进入国际化发展的新阶段，21世纪以来的大事件、大设施、大项目建设，不断推动上海在现代化的路上持续前进。

上海城市职能发展历程

鸦片战争后，上海被迫开埠继而纳入全球经济体系，城市功能逐渐转向服务国际市场。1922年《建国方略·实业计划》提出“设世界港于上海”，依此制定《大上海计划》，其城市规划重点关注了上海对接全球的港口航运职能。1930年代上海成为全国贸易、金融、航运、工业中心。这一时期的上海借助特殊的时势背景，成为中国对接国际的重要窗口。

建国后社会性质与经济体制的变革，使得上海由外向型的商贸城市逐步转变为内向型的生产城市，这一时期编制的历版总体规划也将上海定位为中国的重要工业基地和财政支柱，城市职能从对外门户转向对内生产服务。

改革开放之后，尤其是上世纪九十年代浦东开发开放以来，上海发展日新月异，以“四个中心”建设为核心的城市职能逐渐明确，国际地位不断提升。这一时期“国际化”成为国家赋予上海发展的重要任务，建构国际功能体系、布局重大功能设施、拓展城市发展框架成为上海的发展重点，奠定了上海过去近25年的发展格局。



1939年 黄浦江

作为指导新世纪上海城市建设的纲领性文件，2001年国务院批准的《上海市城市总体规划（1999-2020）》明确提出上海建设成为国际经济、金融、贸易、航运中心之一和现代化国际大都市的战略目标。为应对世博会、虹桥枢纽、临港地区等重大战略性建设的要求，2003年和2006年上海先后编制了两轮城市近期建设规划，并与国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划等相衔接。现行总体规划充分发挥了城市规划的引导和调控作用，推动城市功能不断拓展、产业结构持续优化、城市环境显著改善、人民生活质量稳定提高，有力地促进了上海的综合实力和国际地位不断提升。

经济建设成效显著。上海经济总量和城市综合功能持续提升，经济结构不断优化，“四个中心”建设框架基本形成，现代化国际大都市的发展目标初步实现。

城乡建设进展迅速。虹桥商务区、世博园区、上海国际旅游度假区、临港地区、前滩地区、黄浦江两岸等重点地区建设取得明显进展，重点新城建设加速，城乡统筹的市域空间格局不断优化。

重大基础设施不断完善。以“三港三网”（空港、海港、信息港、高速公路网、轨道交通网、内河航运网）为重点的一系列枢纽型、功能性、网络化基础设施体系基本建成，城市运营支撑能力显著提高，城市运行保障体系初步形成。

各项民生工程切实推进。民生优先得到切实落实，城乡居民收入有效提升，社会事业项目率先推进，保障性住房建设和城市更新力度加大，生态环境和公共设施建设成效显著。

全球视野下的上海

伴随着上海综合实力的提升，其全球地位正在不断上升。纵向比较各大权威机构的评价结果可以发现，上海的城市地位正在进入世界前列，呈现快速提升的总体趋势。如在日本森纪念城市研究所发布的全球城市实力指数（Global Power City Index）排名中上海由2010年的第26位上升到2015年的第17位，在中国社科院发布的全球城市竞争力指数（Global Urban Competitiveness Index）排名中由2010年的第41位上升到2012年的第36位。

但横向比较显示，上海的国际地位与顶级全球城市尚有差距。如上海在2012年经济学人杂志发布的全球城市竞争力指数（Global City Competitive Index）位列第43位，在2014年普华永道发布的机遇之城指数（City Of Opportunity）和2016年科尔尼咨询公司发布的全球城市指数（Global City Index）排名中均位列第20位。在上述指数的排名中，上海位序与纽约、伦敦、巴黎、东京等城市存在明显差距。

国际指数	发布机构	年份	城市排名（位）				
			纽约	伦敦	巴黎	东京	上海
全球城市竞争力指数（GCCCI）	经济学人杂志	2012	1	2	4	6	43
机遇之城指数（COO）	普华永道	2014	2	1	6	13	20
全球城市实力指数（GPCI）	日本森纪念城市研究所	2015	2	1	3	4	17
全球城市指数（GCI）	科尔尼咨询公司	2016	2	1	3	4	20

二、问题与挑战

当前，人民美好生活需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。

经济发展动能转换。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。对土地资源的高度依赖，使得上海发展的内生动力逐步呈现财富与投资“双轮驱动”的格局，经济保持稳定增长和转型升级面临挑战增多，科技创新能力和活力明显不足，发展的质量和效益亟待提高。

资源环境约束收紧。人口规模持续增长，2015年上海建设用地规模占全市陆域面积的46%，能源资源供给有限，水资源安全保障风险较高，资源环境紧约束的局面已经形成。灾害性天气频发给基础设施造成较大压力，环境污染问题日益引起市民的广泛关注，城市安全风险日益凸显。

文化品质有待提升。历史文化资源保护方式有待完善，城市风貌景观品质水平参差不齐。基础性文化设施服务能力有限，文化活动数量较少，文化产业实力较弱，国际影响力亟待提升。公共空间人性化考虑不足，公共艺术氛围不够浓厚，城市环境品质不够精致。

社会治理亟待创新。社会转型期内，市民对社会治理的要求日益提高，新群体、新行业、新组织不断涌现，老龄化程度加剧，高层次人才比重偏低，城市发展的软环境仍待改善，市民素质和城市文明程度需要提高，国际化、市场化和法制化水平需进一步提升。

三、潮流与机遇

中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位。近代以来久经磨难的中华民族，迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃，迎来了实现中华民族伟大复兴的光明前景。同时，世界正处于大发展大变革大调整时期，世界多极化、经济全球化、社会信息化、文化多样化深入发展，我国日益走近世界舞台中央，上海面临着前所未有的发展机遇。

全球化与区域化继续长期影响世界格局，协同发展的网络化共享城市时代已经到来。在世界经济增速减缓、全球创新链和产业链重构的背景下，全球城市网络已基本形成，节点城市成为参与全球竞争与合作的主体。“一带一路”建设全面展开，中美双边投资协定（BIT）、跨大西洋贸易与投资伙伴协议（TTIP）、《服务贸易协定》（TISA）等区域性贸易投资框架持续涌现，区域协同成为时代发展主题。上海要在多极化格局中发挥关键资源的配置和引领作用，扩大多元共享红利，形成引领世界经济合作和竞争的开放高地。

“互联网+”推动新技术革命迭代发生，全球迎来创新驱动的知识经济时代。在全球范围内新一轮技术创新浪潮推动下，以互联网和新能源为新支点的第四次工业革命正在酝酿，新的社会经济驱动力正在转换。多家国内外经济权威机构预测，2020-2035年期间我国经济总量有可能超过美国成为世界第一大经济体，中国需要为自己培育动力持续、运行稳健的经济引擎。上海需要以全球视野长远谋划，实施“创新转型”战略，营造鼓励创新和宽容失败的社会氛围，推动国际创新人才和创新资源的集聚，不断增强自主创新和创新能力。

新的发展语境形成，世界进入资源环境友好、人文关怀至上的生态文明时代。工业时代的发展后遗症正在充分暴露，以气温和降水显著变化为核心的极端气候事件日趋增多，对自然环境和资源能源没有节制的攫取和消费愈演愈烈，阻断文脉发展、忽视大众利益的价值导向没有得到有效遏制，频发的城市公共安全事件危及人居安全。面临困局，需要各国人民同心协力构建人类命运共同体，建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。在这一背景下，上海需要切实贯彻新发展理念，在改革开放以来发展成就的基础上，建设宜居宜业城市，实现从粗放扩张向集约低碳转变，从土地城镇化向人的城镇化转变，实现可持续发展，凸显人文关怀。

国际城市十大关注

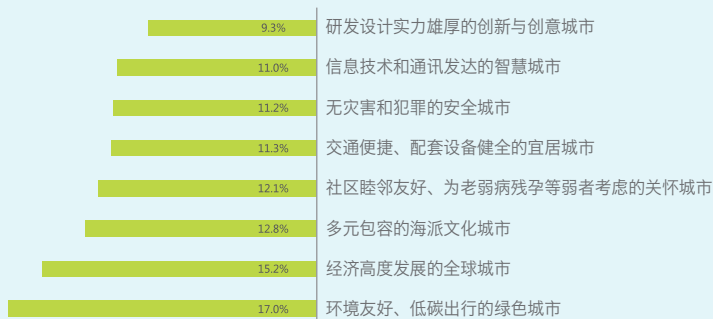
上海社会科学院发布的《国际城市蓝皮书：国际城市发展报告(2016)》梳理了国际城市领域的近期关注动向，总结为国际城市十大关注。

- 关注一：巴黎气候变化大会缔结未来气候治理新章程，凸显城市绿色循环低碳发展新命题；
- 关注二：中国全面放开二胎政策引起全球关注，老龄少子化问题已成新兴市场城市普遍挑战；
- 关注三：亚洲基础设施投资银行、跨太平洋伙伴关系协定(TPP)等国际经济新机构、新机制带动世界城市网络重构；
- 关注四：欧洲新一轮难民潮规模空前，引发城市治理挑战和社会包容问题讨论；
- 关注五：积极应对气候变化与自然灾害，海绵城市、弹性城市等新理念得到广泛关注；
- 关注六：雾霾困扰全球多个城市，转变生产和生活方式、控制环境污染成为城市合作重要议题；
- 关注七：联合国人居署公布《城市与区域规划国际导则》，明确城市发展共同原则；
- 关注八：巴黎等欧美主要城市遭遇重大恐怖袭击和威胁，城市反恐形势严峻；
- 关注九：城市恶性公共安全事件频发，亟须以新一代信息技术为基础的智慧城市建设和助力应对能力提升；
- 关注十：联合国达成“2015年后发展议程”，可持续城市化入选2030年全球目标。

上述动向体现出国际城市正在面临气候变化、环境污染带来的可持续发展问题和人口结构变化、安全事件频发等带来的社会治理问题，普世价值下的城市发展共识正在全球层面逐渐形成。

上海城市发展目标公众调查

上海城市发展目标公众调查结果显示，“开放、绿色、关怀”是市民对于上海未来畅想的三个核心关键词，市民越来越强调对宜居环境的追求，越来越关注城市人文魅力的提升，越来越追求上海民生建设带来的获得感。



公众认同率最高的八个发展目标



2015年 黄浦江

第二节 面向未来

一、发展任务

肩负国家使命与时代担当，引领区域深度参与国际竞争。作为最高能级的国家中心城市之一，上海要在实现民族复兴的过程中落实国家战略，代表国家在更高层次、更广领域参与国际竞争与合作，强化综合服务功能，服务长三角、服务长江流域、服务全国。

突出开放包容，增强市民福祉，树立全球城市魅力典范。上海应当对外不断提升城市开放度和包容度，提升全球知名度；对内加强城市管理服务，扩大民生受益范围，共享发展成果，让所有生活、工作在上海的人，都能感受到安全感、归属感和幸福感，切实提高人民群众的获得感。

突破发展瓶颈，遏制城市病，实现城市发展模式成功转型。上海必须切实改变传统发展路径，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，树立底线思维模式，倡导绿色发展方式和生活方式，控制并缓解大城市病，不断提升城市品质，实现城市可持续发展。

二、城市性质

上海是我国的直辖市之一，长江三角洲世界级城市群的核心城市，国际经济、金融、贸易、航运、科技创新中心和文化大都市，国家历史文化名城，并将建设成为卓越的全球城市、具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。

全球城市与 GaWC

二十世纪六十年代由霍尔（Peter Hall）等人最先提出并深入阐释了“世界城市”（the world cities），1972年海默（Stephen Hymer）开创性地提出利用跨国公司总部数量来衡量世界城市的重要性，八十年代由弗里德曼（J. Friedmann）等人提出假说并系统研究了“世界城市”（the world city），1991年萨森（Saskia Sassen）基于经济全球化的进一步深化和全球服务经济的迅猛发展，系统阐述了世界城市的全球服务功能，进而首次提出“全球城市”（the Global City）的概念。

“全球城市”被看作是城市发展的高级阶段和国际化的高端形态，是全球经济系统的中枢或世界城市网络体系中的组织节点，表现出对全球政治经济文化的控制力与影响力，往往是跨国公司和国际机构集中地、世界主要的金融中心和贸易中心、区域级的交通信息枢纽、国际文化的交流中心、具有独特人文精神的城市。

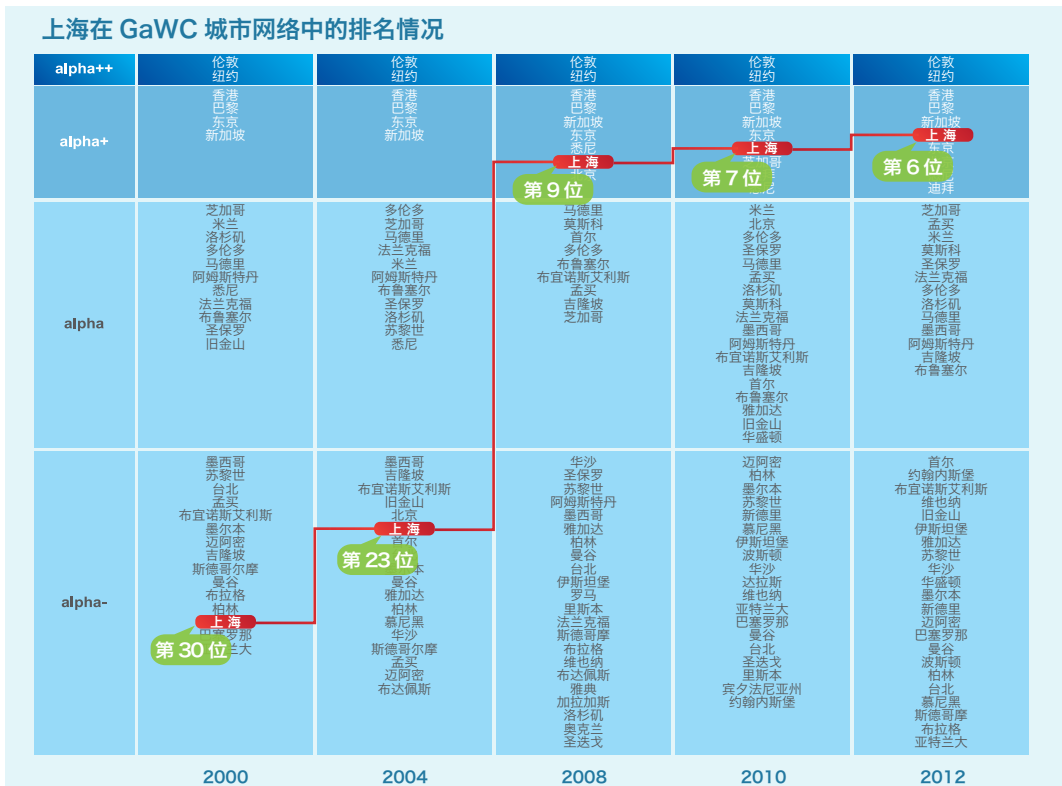
在这一基础上，诸多学者以英国拉夫堡大学地理系为基地建立了一个研究机构和学术网络——全球化和世界城市研究小组（GaWC）。GaWC认为世界城市网络有三层结构组成：高阶生产性服务公司、节点城市和主要经济体城市，并基于此每年提出全球城市排名。该排名以广告、金融和法律等公司为依据，将世界级城市分为六个等级。在2012年排名中，中国（包括港澳台地区）共有18个城市入围，其中上海市位于大陆首位、全球第六的位置。

三、目标愿景

立足 2020 年，建成具有全球影响力的科技创新中心基本框架，基本建成国际经济、金融、贸易、航运中心和社会主义现代化国际大都市。在更高水平上全面建成小康社会，为我国决胜全面建成小康社会贡献上海力量。

展望 2035 年，基本建成卓越的全球城市，令人向往的创新之城、人文之城、生态之城，具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。重要发展指标达到国际领先水平，在我国基本实现社会主义现代化的进程中，始终当好新时代改革开放排头兵、创新发展先行者。

梦圆 2050 年，全面建成卓越的全球城市，令人向往的创新之城、人文之城、生态之城，具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。各项发展指标全面达到国际领先水平，为我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴中国梦谱写更美好的上海篇章。



分目标 1——更具活力：一座创新之城

创新是引领发展的第一动力，是建设现代化经济体系的战略支撑。依托国家创新体系建设，充分发挥服务长江经济带的龙头城市和“一带一路”建设桥头堡的作用，带动形成具有全球竞争力的长三角世界级城市群，基本建成具有全球影响力的科技创新中心。为此，在 2020 年基本建成与我国经济实力和国际地位相适应、具有全球资源配置能力的国际经济、金融、贸易、航运中心，形成具有全球影响力的科技创新中心基本框架的基础上，上海应坚持功能引领、区域一体的发展理念，努力：

提升全球城市核心功能。瞄准未来目标集聚科技创新高端要素，培育科创能力完成动力转换；以金融城和自贸区建设为抓手提升经济辐射力，积极探索建设自由贸易港；塑造城市文化品牌，扩大文化影响力；加快先进制造业的集聚和传统产业的转型升级，全面确立上海在世界城市体系中的领先地位。至 2035 年，全社会研究与试验发展(R&D)经费支出占全市地区生产总值的比例达到 5.5% 左右，金融业增加值占全市地区生产总值比例达到 18% 左右，年入境境外旅客总量达到 1400 万人次左右，产业基地内用于先进制造业发展的工业用地面积不低于 150 平方公里。

追求枢纽门户地位稳步提升。提高亚太航空门户枢纽能级，完善航空服务体系，实现腹地与门户的快速连接；推动国际海港枢纽功能升级，实现港口布局和集疏运体系进一步优化；提升国家铁路输送能力，优化客货枢纽布局；提高信息通信枢纽服务水平，提升网络速度与信息化水平，提高上海开放便捷的全球通达能力。至 2035 年，出入境客流比例达到 38%，国际集装箱中转比例达到 13%，高速无线数据通讯网络覆盖率达到 100%。

实现交通服务能力不断优化。建成多元化的公共交通模式，完善多层次的公交体系；健全轨道和干线道路网络，优化道路交通的运输服务功能；完善货运枢纽布局，发展多式联运的现代货运物流体系；灵活应对新兴技术发展，全面建成与全球城市功能相匹配的对外对内综合交通系统。至 2035 年，基本实现对 10 万人以上的新市镇轨道交通站点的全覆盖，力争实现中心城平均通勤时间不超过 40 分钟。

促进就业创业环境快速形成。同步加强传统行业和新兴行业的就业能力，促进非核心功能疏解和就业岗位布局调整，实现产城融合；降低创新活动成本，建立宽松灵活的产业空间管理机制，鼓励扶持中小企业发展；营造创新人才成长环境，为青年人才提供优质且可支付的住房、公共服务和技能培训供给，破除国际人才流动障碍。至 2035 年，创新群体占就业人口比例大幅增长，新增住房中政府、机构和企业持有的租赁性住房比例达到 20%。

分目标 2——更富魅力：一座人文之城

文化是一个国家、一个民族的灵魂。没有高度的文化自信,没有文化的繁荣兴盛,就没有中华民族伟大复兴。积极培育和践行社会主义核心价值观,大力弘扬海纳百川、追求卓越、开明睿智、大气谦和的上海城市精神,融入城市发展的各个方面。坚持不懈提升城市品质,建设更具人文底蕴和时尚魅力的国际文化大都市。不断完善多层次高水平的公共服务和社会保障体系,满足人民日益增长的美好生活需要,成为城市治理完善、共建共治共享的幸福、健康、人文城市。为此,在 2020 年在更高水平上全面建成小康社会、基本建成更具影响力的国际文化大都市的基础上,上海应坚持开放包容、以人为本的发展理念,努力:

构建多元融合的 15 分钟社区生活圈。促进各类人群间的社会融合,针对不同人群和家庭类型的多样化需求,调整住房的规模、结构、布局与方式,实现市民住有所居;以城乡社区为基础构建 15 分钟社区生活圈,充分满足居民的基本生活需求,构建覆盖城乡、公平均等的多层次公共服务体系,增强高能级公共服务设施配置;营造优质的社区环境,提升社区交通、就业功能和公共空间品质。至 2035 年,社区公共服务设施 15 分钟步行可达覆盖率达到 99% 左右,公共开放空间(400 平方米以上的公园和广场)的 5 分钟步行可达覆盖率达到 90% 左右。

保护风格独特的历史遗产。整体保护各类城乡历史文化要素,注重非物质文化遗产保护,拓展历史文化保护对象,树立国家历史文化名城建设的典范;推动抢救性保护,建立常态化保护机制;健全城乡历史文化风貌保护体系和机制,促进历史资源的活化。至 2035 年,力争拥有不少于 2 处世界文化遗产,大幅度提高历史文化遗产保护公共预算比例。

塑造特色凸显的城乡风貌。保护自然景观格局,构筑城乡景观结构,营造更多富有人性关怀的公共活动空间,培育和发展高品质文化休闲功能和旅游服务功能,为市民和游客提供便于进入的休闲游憩场所。至 2035 年,建成 2000 公里左右的骨干绿道。

培育兼收并蓄的文化氛围。激发全社会的文化活力,鼓励城市文化进一步包容开放,建设国际旅游目的地城市,塑造兼具人文底蕴和创意时尚的国际设计之都,使得全体市民和国内外来沪人士感受到上海的历史积淀和文化氛围。至 2035 年,文化类从业人员占就业总人口比例达到 10% 左右。

分目标 3——更可持续发展：一座生态之城

绿水青山就是金山银山。人与自然是生命共同体，必须尊重自然、顺应自然、保护自然。坚持节约资源和保护环境的基本国策，持续改善空间资源环境和基础设施，满足人民日益增长的优美生态环境需要，建设天更蓝、水更清、地更绿，人与自然和谐共生的美丽上海。构筑城市生态安全屏障，不断提升城市的适应能力和韧性，成为引领国际超大城市绿色、低碳、安全、可持续发展的标杆。为此，在 2020 年生态环境持续改善，城市更有序、更安全、更干净，市民对“城市，让生活更美好”的感受度进一步提升的基础上，上海应坚持生态优先、睿智增长的发展理念，努力：

开展气候变化的积极应对。着力应对全球气候变化和超大城市多元化风险，优化能源结构，提高能源清洁利用水平，调整产业结构和生产方式，发展绿色交通，倡导市民建立公交出行的交通理念，引导低碳健康的生活方式，控制温室气体排放；完善防汛除涝保障体系，推动“海绵城市”建设，主动应对海平面上升与地面沉降；提高城市应对热岛效应和极端自然灾害天气的能力，强化城市防护体系建设，降低自然灾害损失。至 2035 年，提高可再生能源占一次能源供应的比例，碳排放总量较 2025 年峰值下降 5%。

营造绿色开放的生态网络。在严格管控城市开发边界的基础上，优化市域城乡空间结构，加强土地集约复合利用，提升存量土地利用效率，严守生态优先的发展底线，锚固海陆自然生态格局和基底，构建覆盖全市域的多层次、网络化、功能复合的生态网络体系，加强生态区域、公园绿地的建设，提升生态系统保护与治理能力，切实提高城乡环境质量。至 2035 年，建设用地总面积锁定在 3200 平方公里以内，生态用地（含绿化广场用地）占陆域面积的比例不低于 60%，森林覆盖率达到 23% 左右，人均公园绿地面积力争达到 13 平方米以上。

建设科学全面的环保治理体系。全面加强大气、水、土壤等类型污染的源头防控和环境综合治理，加强固体废弃物分类管理，不断提高城乡固体废弃物资源化利用比例和效率。健全环境治理协同机制，推动区域、流域生态环境共保共治共享。细颗粒物（PM_{2.5}）等环境空气质量指标在尽快达到国家标准的基础上，逐步接近发达国家国际大都市水平。至 2035 年，细颗粒物（PM_{2.5}）年均浓度控制在 25 微克 / 立方米左右，水（环境）功能区达标率达到 100%，实现原生垃圾零填埋。

形成稳定高效的综合防灾能力。不断提高城市各类能源供给的安全保障度，加强区域水资源合作，保障供水安全，加强防汛工程建设，提高供应系统抗风险能力。保障城市生命线和信息通信安全运行，强化防灾减灾空间保障体系建设，健全区域协调、城乡统筹的综合防灾和应急救援机制，发挥地区综合防灾中心的作用。至 2035 年，应急避难场所人均避难面积达到 2.0 平方米以上。

伦敦、纽约、东京的目标愿景

英国伦敦

《大伦敦规划》(The London Plan) 是伦敦为应对全球城市竞争而制定的空间发展战略规划, 已于 2004 年和 2011 年发布两版。2016 年 3 月发布的修订版中再次强调了伦敦建设成为“首屈一指的全球城市”(Excel among the global cities)的城市愿景, 并在此基础上深化内涵, 明确发展目标。具体包括以下方面:

- 应对经济和人口增长的城市 (A city that meets the challenges of economic and population growth)
- 参与国际竞争的城市 (An internationally competitive and successful city)
- 富有机遇的城市 (A city where it is easy, safe and convenient for everyone to access jobs, opportunities and facilities)
- 使人愉悦的城市 (A city that delights the senses)
- 在环境治理方面全球领先的城市 (A city that becomes a world leader in improving the environment)
- 多元便利的安全社区构成的城市 (A city of diverse, strong, secure and accessible neighborhoods)



美国纽约

进入 21 世纪以来, 纽约市始终致力于中长期规划的编制工作, 在 2007 年发布《纽约城市规划: 更绿色更美好的纽约》(PlaNYC: A Greener, Greater New York)。伴随着发展背景的变化, 2015 年最新发布的《一个纽约规划》(One New York - The Plan for a Strong and Just City) 提出纽约要建设成为“强大而公正的城市”, 其愿景具体包括以下方面:

- 繁荣兴旺的城市 (Our Growing, Thriving City)
- 公平公正的城市 (Our Just and Equitable City)
- 可持续发展的城市 (Our Sustainable City)
- 韧性的城市 (Our Resilient City)



日本东京

为应对东京 2020 年奥运会的举办, 东京于 2015 年发布了《东京都长期愿景》, 提出要建设“世界第一的城市”(世界一の都市東京へ), 其目标具体包括以下方面:

- 举办史上最好的奥运会及残奥会 (to deliver the best-ever Olympic and Paralympic games)
- 解决当前挑战并确保东京走向可持续发展的未来 (to resolve challenges and ensure sustainable development into the future)





城市目标

The Primary Objective

目标愿景

上海：卓越的全球城市，
令人向往的创新之城、人文之城、生态之城，
具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。



城市性质

我国的直辖市之一，长江三角洲世界级城市群的核心城市，国际经济、金融、贸易、航运、科技创新中心和文化大都市，国家历史文化名城，并将建设成为卓越的全球城市、具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。



第三章

紧约束下的 睿智发展

SMART GROWTH

UNDER RESOURCE AND
ENVIRONMENT

CONSTRAINING



上海在迈向卓越的全球城市过程中，面临着人口继续增长和资源环境紧约束的压力。为应对挑战和城市未来发展的不确定性，上海将以成为高密度超大城市可持续发展的典范城市为目标，落实规划建设用地总规模负增长要求，牢牢守住常住人口规模、规划建设用地总量、生态环境和城市安全四条底线，实现内涵发展和弹性适应，积极探索超大城市睿智发展的转型路径。



发展模式转型

底线约束

内涵发展

弹性适应



人口综合调控

严格控制常住人口规模

合理优化人口结构和布局

积极应对人口变化



国土资源利用

广域空间统筹

优化生态、农业、城镇三大空间

土地利用优化

核心指标

	2020 年	2035 年
常住人口规模 (万人)	≤2500	2500 左右
建设用地总规模 (平方公里)	3185	3200
耕地保有量 (万亩)	282	180
永久基本农田保护任务 (万亩)	249	150
单位地区生产总值 (GDP) 建设用地使用面积 (公顷 / 亿元)	≤9.1	≤4.2

第一节 发展模式转型

一、底线约束

1、人口规模

严格落实中央严控超大城市人口规模要求,持续优化人口结构和人口布局,有效调整人口密度和人均建设用地水平,促进宜居城市建设。

2、土地资源

明确城市建设用地总量和结构,通过鼓励和引导各项城市建设节约集约利用土地,加大存量建设用地挖潜力度,推进土地利用功能适度混合利用,实现规划建设用地总规模负增长,全面提升土地利用效率。有效调控水资源、能源的消耗,确保资源能源消耗总量在可承载范围内。

3、生态环境

把生态环境要求作为城市发展的底线和红线,锚固城市生态基底,确保生态空间只增不减。加强生态空间的保育、修复和拓展,从城乡一体和区域协同的角度加强生态环境联防联控联控。

4、安全保障

牢牢守住城市生产安全和运行安全底线,加强水资源、能源、信息、生态、国防等重大安全领域的支撑保障,提升城市生命线安全运行能力,强化城市防灾减灾救灾空间保障和设施建设,提高城市应急响应能力和恢复能力。

二、内涵发展

1、实施创新驱动，激发城市活力

统筹规划、建设、管理三大环节，充分体现规划的战略引领作用，以规划创新引领城市发展方式转型，挖掘创新源泉，持续激发城市创新活力。理顺政府、市场、社会的关系，通过适度管控、弹性调节，全方位、全过程、全要素保障和激励社会创新，最大程度释放市场活力。

2、推动城市更新，转向存量优化

以提高城市活力和品质为目标，积极探索渐进式、可持续的有机更新模式，以存量用地的更新利用来满足城市未来发展的空间需求，同时做好城市文化的保护与传承，倒逼土地利用方式由外延粗放式扩张向内涵式效益提升转变，促进空间利用向集约紧凑、功能复合、低碳高效转变。

3、提升城市品质，塑造城市精神

以实现全球城市发展目标、提高市民的幸福感和获得感为出发点，创造多元包容和富有亲和力的城市公共空间，以 15 分钟社区生活圈组织紧凑的社区生活网络和休闲空间，营造人与自然和谐共处、历史底蕴和现代气息兼容并蓄、城市乡村各具特色的空间风貌。坚持中国特色社会主义文化，传承与发展城市文化内涵，提高城市文化软实力和影响力，成为体现城市竞争力的核心资源，大力弘扬海纳百川、追求卓越、开明睿智、大气谦和的城市精神，筑就城市文化之魂。

4、推进城乡一体，引领区域协同

优化城乡空间体系，促进城乡间在空间布局、产业经济、公共服务、生态保护、基础设施建设等方面的协调发展。实施乡村振兴战略，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，率先实现农业农村现代化。面向区域，合理布局各类空间资源，建立更加有效的区域协调发展新机制，加强跨区域的基础设施和生态环境共建共享。

三、弹性适应

1、完善多情景规划策略

应对未来经济发展和人口变化的不确定性，调控人口与用地规模的匹配关系，形成多情景应对方案，为未来城市空间发展预留规划弹性。

2、建立空间留白机制

远近结合、留有余地，为未来发展留足稀缺资源和战略空间，针对不可预期的重大事件和重大项目做好应对准备，提高空间的包容性。以机动指标预留的方式保障区域性重要通道、重大基础设施实施。结合市域功能布局调整，进行战略空间留白，明确对战略预留区的规划引导。针对人口变化的不同情景，调控土地使用供需关系，进行时序计划调控。

3、创新功能布局弹性模式

强化多中心网络化的空间发展格局，采用分布式、单元化空间布局，适应城市功能的多样化，同时应对重大技术变革对城市空间结构和土地利用的影响。

4、构建动态调整机制

运用信息技术和大数据平台，建立“实施 - 监测 - 评估 - 维护”机制，根据城乡发展关键指标的变动，及时调整规划策略，增强规划的适应性。

第二节 人口综合调控

一、严格控制常住人口规模

1、严格落实中央严控超大城市人口规模的要求

缓解人口快速增长与资源环境紧约束之间的矛盾，至 2020 年常住人口控制在 2500 万人以内，并以 2500 万人左右的规模作为 2035 年常住人口调控目标。至 2050 年，常住人口规模保持稳定。

2、满足城市实际服务人口的合理需求

考虑到上海作为全球城市在人口结构、分布和流动性上的特点，对水资源、能源、交通、信息、生态绿地等基础设施和公共服务设施供给及就业岗位等要素资源的配置作一定弹性预留，以应对不同情景下包括常住人口、半年以下暂住人口、跨市域通勤人口、短期游客等在内的城市实际服务人口的合理需求。

3、以用地供给强化人口规模调控

在建设用地总量锁定前提下，结合不同区域人口目标，加强分区分类指导，调控土地供应规模、结构、时序和开发强度，实现人口规模调控。

上海人口现状问题

一、持续增长的人口规模与环境资源矛盾日益突出。2015 年底，全市常住人口达 2415 万人，其中外来人口占总人口的比例约 41%。城市常住人口总量持续增加，给资源环境、基础设施、公共服务等带来巨大压力。

二、少子老龄化导致人口年龄结构失衡问题日趋严重。常住人口金字塔呈现“上尖下窄中宽”的形态，2015 年，常住人口中 65 岁以上老龄人口占比为 12.8%，其中户籍人口 65 岁以上老龄人口比例达到 19.2%，已接近 20% 的超高龄化水平。另一方面，少子化趋势日趋明显，常住人口中 0-14 岁少年儿童人口比例从 2000 年的 12.3% 减少到 2010 年的 8.6%。

三、人才集聚优势不够明显，难以适应上海经济转型发展需求。根据“六普”报告，10 年间大学文化程度及以上人口增加了近 1 倍，特别是具有研究生以上文化程度人口，从“五普”的 7.62 万人上升为 42.18 万人。但总体而言，大专及以上文化程度的人口比例仍低于北京、南京、武汉等城市。

四、中心城人口密度仍然偏高，郊区新城人口集聚缓慢。根据城市常住人口密度比较，内环以内人口密度为 2.99 万人 / 平方公里，外环内人口密度为 1.71 万人 / 平方公里。中心城周边地区人口密度为 0.62 万人 / 平方公里，而郊区新城为 0.5 万人 / 平方公里。

二、合理优化人口结构和布局

1、促进人口结构优化

以产业结构调整优化人口结构，积极推动产业高端化、服务化发展，淘汰落后产能，加快建设人才高地，加大对高层次人才引进力度。完善公共服务配套和环境品质，以便捷舒适的生活环境提高对青年人才的吸引力。加强劳动力职业技能教育和培训，建立和产业发展相适应的劳动力队伍。营造汇聚人才的政策环境，以就业政策引导人口导入与导出，优化人口结构，提高人口素质，至 2035 年，主要劳动年龄人口中受过高等教育的比例达到 60% 左右。

2、以适宜的人口密度调节人口布局

完善土地、就业岗位、住房供应等政策，疏解中心城过密人口，提升新城、新市镇的人口密度、就业岗位密度和城市空间绩效，新城人口密度提高至 1.2 万人 / 平方公里以上，新市镇人口密度提高至 1.0 万人 / 平方公里以上。

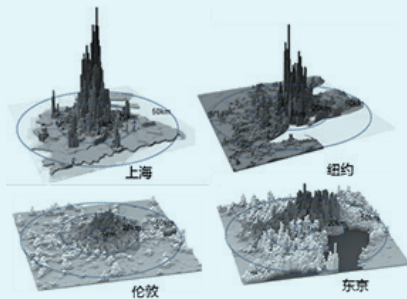
国际大都市人口密度和空间分布比较

人口密度比较。上海核心圈层（内环内）人口密度大于纽约和东京；中心圈层（外环内）人口密度与东京相近，大于伦敦和纽约；外围圈层（市域）人口密度小于东京。相比而言，上海中心城人口集聚度很高，而市域范围内人口密度较低。

国际大都市规模和密度比较

分类	内容	东京	伦敦	纽约	巴黎	首尔	新加坡	上海
人口密度 (人 / km ²)	核心圈层 (半径<5km)	11840	/	26552	23619	10357	8500	29940
	中心圈层 (半径<20km)	13092	7290	10407	8084	17459	7531	17070
	外围圈层 (市域行政辖区)	5798	4858	10407	916	17459	7697	3376
	大都市区	2618	1395	1086	916	2047	/	2222(市域及近沪地区)
交通 (%)	公共交通出行比 (行政辖区)	51	26	23	62	63	44	26.2
生态 (%)	森林覆盖率 (行政辖区)	67 (日本)	>70	24	27	64 (韩国)	>70	15 (中国 21.66)

1、数据来源:《上海市 2010 年人口普查资料》; 2009 年英国国家统计局人口普查数据; 2010 年美国国家统计局人口普查数据; 2010 年《东京统计年鉴》;《巴黎大区 2030》;《2030 首尔城市基本规划》;《新加坡战略规划》、《Population Trends 2015》、《Passenger Transport Mode Shares in World Cities》报告。2、表格中上海大都市区指上海市域及近沪的苏州(市区、昆山、太仓)、无锡(市区)、嘉兴(市区、嘉善、平湖、海盐)、南通(市区、启东、海门)、湖州(市区)等五市在内的行政辖区范围,面积约 2.1 万平方公里。



空间分布比较。上海市的人口在中心城尤其是内环内核心区形成了十分显著的集聚，郊区新城的人口也有一定的集聚。纽约市的人口在曼哈顿地区也有很显著的集聚，相对来看，东京和伦敦人口的空间分布较为均匀，且形成了延绵扩散的趋势。

图片来自网络: <https://lsecities.net/media/objects/articles/urban-age-cities-compared/en-gb/>

三、积极应对人口变化

1、预留基础设施和公共服务设施的保障能力

在常住人口基础上，以实际服务人口需求进行公共资源配置，提高城市对服务人口的基本保障能力。住房和养老、基础教育、体育、绿地等基本公共服务设施以满足常住人口需求为主。水、能源、安全、交通等设施需要满足实际服务人口的需求，考虑在常住人口基础上预留 20% 以上的弹性。文化、医疗、教育、体育等高等级公共服务设施需要满足常住人口以及更大区域内人群的需求。

2、提供适应人口老龄化、少子化、国际化趋势的公共服务

顺应人口结构多元化的发展趋势，优化住房供应结构和公共服务配置标准，满足各类人群的基本服务需求。结合城市更新，提高居住品质，鼓励既有住宅的适老化改造。根据不同人群的客观需求，提供租赁房、人才公寓等多样化住宅产品，并配套和人口结构相适应的养老、医疗、教育等公共服务设施。培育国际社区，并相应配套国际学校、国际医院等。

3、建立人口动态变化的跟踪机制

考虑人口的动态变化性，通过监测人口增速、人口结构变化等关键指标，对可能超出规划预期目标的人口规模、结构、分布等变化做出评估和预判，评估建设用地供应、住房供应、公共设施配置、市政交通保障等方面的匹配度，及时进行政策调控。

第三节 国土资源利用

一、广域空间统筹

1、全面统筹陆海国土资源

积极实施陆海统筹发展战略，以陆域与海洋国土空间资源的融合、一体化利用为抓手，推动城市功能向海域空间拓展，加强内陆、滨江沿海岸线和沿海滩涂资源利用与保护的统一谋划，构建陆海开放型国土开发格局。

优化配置、科学开发岸线资源。合理划分生产、生活、生态岸线，统筹引导城市滨江沿海岸线的功能布局，确保生产岸线比例（含崇明岛）不超过 40%。结合区域功能转型，在长江口、杭州湾北岸等地区滨水岸段增加生态岸线。立足良好的自然环境条件和湿地生态系统，保护崇明岛、浦东南部等重点生态岸段，控制岸线开发强度，结合特色历史文化资源和便捷的交通条件，适度培育生活功能。

加强滩涂资源的整体规划和功能引导。控制滩涂围垦速度，保障湿地总量不减少，维护滩涂资源动态平衡。严格保护崇明东滩、九段沙地区滩涂资源，着重提升滩涂湿地的生物多样性维护和生态服务功能。合理保护和利用崇明北沿、南汇东滩、横沙东滩等地区滩涂资源，预留横沙东滩滩涂围垦资源作为城市长远发展的战略空间。

加强近海自然生态保护和海上旅游、观光设施预留。加强沿海防护林带、湿地和水生植物区的生态保护，控制长江口候鸟栖息地和迁徙通道，保护鱼类和水生物繁殖场所和洄游通道，有效降低海底光缆、航道锚地、风力发电等设施建设对近海生态环境的影响。适度开发海上旅游观光设施，有序推进邮轮母港周边近海旅游线路和产品设计开发，预留远期海上旅游休闲度假娱乐设施发展空间。



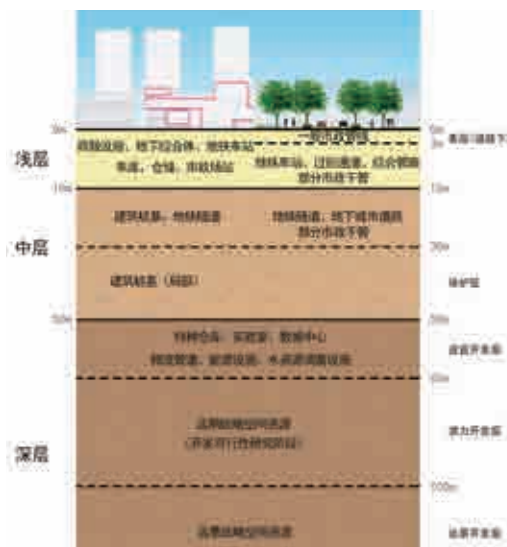
金山海滩

2、充分利用地下空间资源

遵循统筹规划、综合开发、合理利用、安全环保、公共利益优先、地下与地上相协调的原则，依托轨道交通网络和各类公共中心布局，逐步构建以主城区、新城为核心，以轨道交通换乘枢纽、公共活动中心等区域为重点的地下空间总体格局。

坚持分类、分层开发利用地下空间资源。

地下空间优先安排市政基础设施、人防工程、应急防灾设施，兼顾城市运行最优化功能需要，有序、适度开发公共活动功能。地面以下 30 米深度范围内为浅、中层地下空间，重点安排交通、市政等功能使用，适度安排商业功能开发。地面以下大于 50 米范围为深层地下空间，做好快速交通、物流调配、雨水调蓄、能源输送等功能系统的预留控制。在中浅层与深层地下空间之间的过渡区域，控制厚度约 20 米的保护层，作为近期暂不开发的安全缓冲带，提高地下空间安全利用标准。



上海市地下空间分层布局示意图

加强地下空间的纵向协调和横向连通。坚持地下空间统筹规划、整体设计、统一建设、集中管理，做好地下功能空间的整体协调。深化地下空间的通道、管线等接口的预留控制，实现地下空间横向互联互通。在确保城市地质环境安全的前提下，着力加大地下综合管廊建设力度，提高地下空间综合利用水平。

推进城市地上、地下空间一体化开发利用。合理利用地下空间资源提高地面环境质量。在确保使用安全的前提下，充分利用地下空间建设对地面环境有影响的设施，使地下空间开发利用成为缓解城市用地紧缺的有效途径。至 2035 年，主城区、新城新建轨道交通、市政设施（含变电站、排水泵站、垃圾中转站等）地下化比例达到 100%，逐步推进现状市政基础设施的地下化建设和已建地下空间的优化改造。健全地下空间共同管理责任机制，逐步完善地上地下空间权属、建设用地有偿使用的管理制度。

3、积极开发低空空域

围绕低空空域开放，科学安排低空空域通道，使之逐步应用于城市应急救援、商务旅游、海洋开发等领域，发展工农业作业、医疗卫生、抢险救灾、教育训练、文化体育、海洋开发等功能，建立多层次通用航空体系。合理选址布局通用航空基础设施，减少对城市居民的噪音干扰。

二、优化生态、农业、城镇三大空间

1、扩大生态空间

坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，突出生态文明建设，扩大生态用地规模，积极调整生态用地结构，增加森林面积、提升生态服务价值，形成人与自然和谐发展的国土空间开发格局。严守生态保护红线，积极推进生态保护和生态建设。加强自然保护区建设，构建自然保护体系，确保自然保护区面积只增不减。推进滨江沿海、产业用地和环境敏感型基础设施周边、生态网络空间内林地建设，加强农田林网、沿路及滨河林地建设，充分发挥林地生态调节保障功能。在生产、生活空间中形成弹性、友好的生态分隔。

2、保障农业空间

落实至 2020 年 282 万亩、至 2035 年 180 万亩耕地保有量，至 2050 年，耕地保有量保持稳定。稳定粮食和蔬菜等城市主要农产品基本生产面积，合理保障设施农用地，促进都市现代农业发展。逐步提升水域对江南水乡风貌的保持作用和城乡防汛安全的保障能力，完善河道水系系统，优化骨干河道布局，减少城市建设对水系结构的破坏和阻隔。

3、优化城镇空间

依托现有海陆空间、山水格局和自然条件，合理布局、优化锁定城市空间格局。按照规划建设用地总规模负增长要求，全市规划建设用地总规模控制在 3200 平方公里以内，并作为 2050 年远景控制目标。全市共安排约 80 平方公里建设用地机动指标，重点保障区域性重要通道和重大基础设施，其中市级机动指标 50 平方公里，区级机动指标 20-30 平方公里。

三、土地利用优化

1、优化土地使用结构

严格保护耕地，重点增加林地，严格控制建设用地规模。至 2035 年，全市耕地、林地等非建设用地占全市陆域土地总面积的 53.2% 以上，全市建设用地控制在全市陆域土地总面积的 46.8% 以下。

规划用地平衡表

用地性质		现状 2015 年		规划 2035 年	
		面积 (平方公里)	比例 (%)	面积 (平方公里)	比例 (%)
建设用地	城镇居住用地	660	21.5	830	26
	农村居民点用地	513	16.7	≤190	≤6
	公共设施用地	260	8.5	≥480	≥15
	工业仓储用地	839	27.3	320-480	10-15
	绿化广场用地	221	7.2	≥480	≥15
	道路与交通设施用地	430	14.0	640	20
	其他建设用地	148	4.8	200	6
	小计	3071	100	3200	100
非建设用地	耕地	1898	-	1200	-
	林地	467	-	980	-
	其他非建设用地	1397	-	1453	-
	小计	3762	-	3633	-
总计		6833	-	6833	-

备注1: 根据国标《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB50137-2011)的用地分类和比例要求,按照规划发展目标导向,结合现状用地结构,确定各类规划用地比例构成。在各区总体规划、单元规划层次和详细规划层次,应当根据用地平衡表的比例要求,在各类用地功能区内部细分用地分类,确保各类用地比例的深化落实。

备注2: 未来上海将结合长江口、杭州湾河势控制形成新的土地,规划用地构成将在严格控制规划建设用地总规模前提下适当调整。

备注3: 规划用地平衡表的用地分类与规划用地布局图不是——对应关系,用地布局规划图采用主要功能区的表达形式,代表该地区主要的用地功能引导,内部应布置必须的配套设施用地,还可以布置其他可以兼容的用地。



上海市域用地现状图

上海土地利用现状问题

- 1、**土地使用结构不合理。**上海建设用地总规模已达到陆域面积的 46%，远高于伦敦、巴黎、东京等国际大都市 20%-30% 的水平。其中工矿仓储用地约 840 平方公里，占比达 27%，是东京、纽约等城市的 2-3 倍，而建设用地中公共设施和绿化广场用地占比为 15%，生活性用地比例偏低，作为衡量宜居生活环境的重要指标，低于国际同类大都市。
- 2、**生态空间规模严重不足。**2015 年全市森林覆盖率达到 15%，但与全球城市森林覆盖率 40%-60% 的水平仍相差甚远，也低于全国 22% 的平均水平。城市游憩空间严重匮乏，人均公园绿地面积 7.6 平方米，与国家标准存在较大差距。
- 3、**工业用地绩效区域差异明显。**漕河泾等国家级园区单位面积土地绩效超过一般乡镇级园区的 20 倍以上。规模以上工业企业占全市工业用地比例不到 40%，却贡献了约 95% 的工业产值，其余占地超过 60% 的工业企业仅贡献约 5% 的工业产值。开发边界外低效工业用地地均工业产值不到全市平均水平的 30%。
- 4、**农村建设用地效益低、功能弱。**全市农村集体建设用地现状总量 823 平方公里，农村地区人均建设用地面积 564 平方米，是城市居民用地标准的 5 倍多。农村宅基地占住宅用地总量的 45%，同期全市农业户籍人口仅占全市户籍人口的 10%，农村宅基地规模与农业户籍人口规模不相匹配。
- 5、**国土空间布局有待优化。**上海城市建设扩张速度较快，国土开发圈层化蔓延趋势明显，空间格局需要优化，生态间隔系统亟待强化，农村建设用地布局碎片化现象明显，部分区域产城融合发展有待加强。

加强公共服务设施供给,至2035年,公共设施用地占全市规划建设用地比例不低于15%。合理调控城镇居住用地规模,增加城镇居住用地特别是普通商品房和保障性住房用地规模,规划城镇居住用地占比控制在26%左右。坚持农村低效建设用地拆并与优化并重的方针,鼓励利用存量集体建设用地发展郊野地区休闲农业和乡村旅游等产业,规划农村居民点用地占比控制在6%以内。保障必要的先进制造业、战略性新兴产业和都市型工业发展空间,积极推进城市开发边界内存量工业用地“二次开发”和开发边界外低效工业用地减量,规划工业仓储用地占比控制在10%-15%。

2、提高土地利用绩效

按最严格的节约集约用地要求,优化超大型城市用地标准。强化生态保护红线、永久基本农田保护红线、城市开发边界、文化保护控制线“四线”管控,引导各类建设用地紧凑布局。强化土地利用全生命周期管理,完善土地资源配置方式,不断提升配置效率。综合利用市场、财税、行政和技术等手段,促进全社会提高土地节约集约用地水平,不断提升土地利用的经济效益、社会效益和生态效益。至2035年,全市单位地区生产总值(GDP)建设用地使用面积不超过4.2公顷/亿元。

3、鼓励建设用地功能复合优化

引导大学校区、产业园区与周边居住社区的融合发展,鼓励在社区范围内增加就业岗位,完善公共服务设施,促进生活、就业、休闲融合发展。探索商业、办公、居住、公共设施与市政基础设施等用地的复合开发,加强铁路、公路、电力、污水、环卫等各类基础设施走廊的综合设置,推进轨道交通场站、公交枢纽等设施的综合开发利用。在保障土壤安全和环境品质的前提下,鼓励工业用地的功能置换和混合使用。鼓励社区农场、屋顶菜园建设,发挥环境效益和生态效益,促进社区活力及社会交往。

4、加强农用地复合利用引导

强化农用地复合利用。在结构上,通过轮作休耕和产业调整,促进农业由传统生产方式向生态型生产方式转变。在空间上,强化农用地资源空间共享、集约利用,通过发展种养结合、林下经济和立体种养等生产模式,促进不同类型农业生产的优势互补和协调发展,加强农田林网建设。在功能上,强化农用地功能的共生融合,发展都市型精品农业,通过拓展农业的生态景观、休闲观光和文化教育等功能,促进农业与二三产业融合发展。

5、有序调节用地供应

规划实施过程中,积极推进低效建设用地减量,按照建设用地“以拆定增”要求供应新增建设用地。近期新增建设用地指标优先保障公益类项目、民生类项目和基础设施建设,适度向新城、核心镇、中心镇及重点地区倾斜。针对人口变化的不同情景,通过土地供应计划控制住宅等用地的供应节奏,调控土地使用供需关系,优化用地结构和标准,进行时序计划调控。

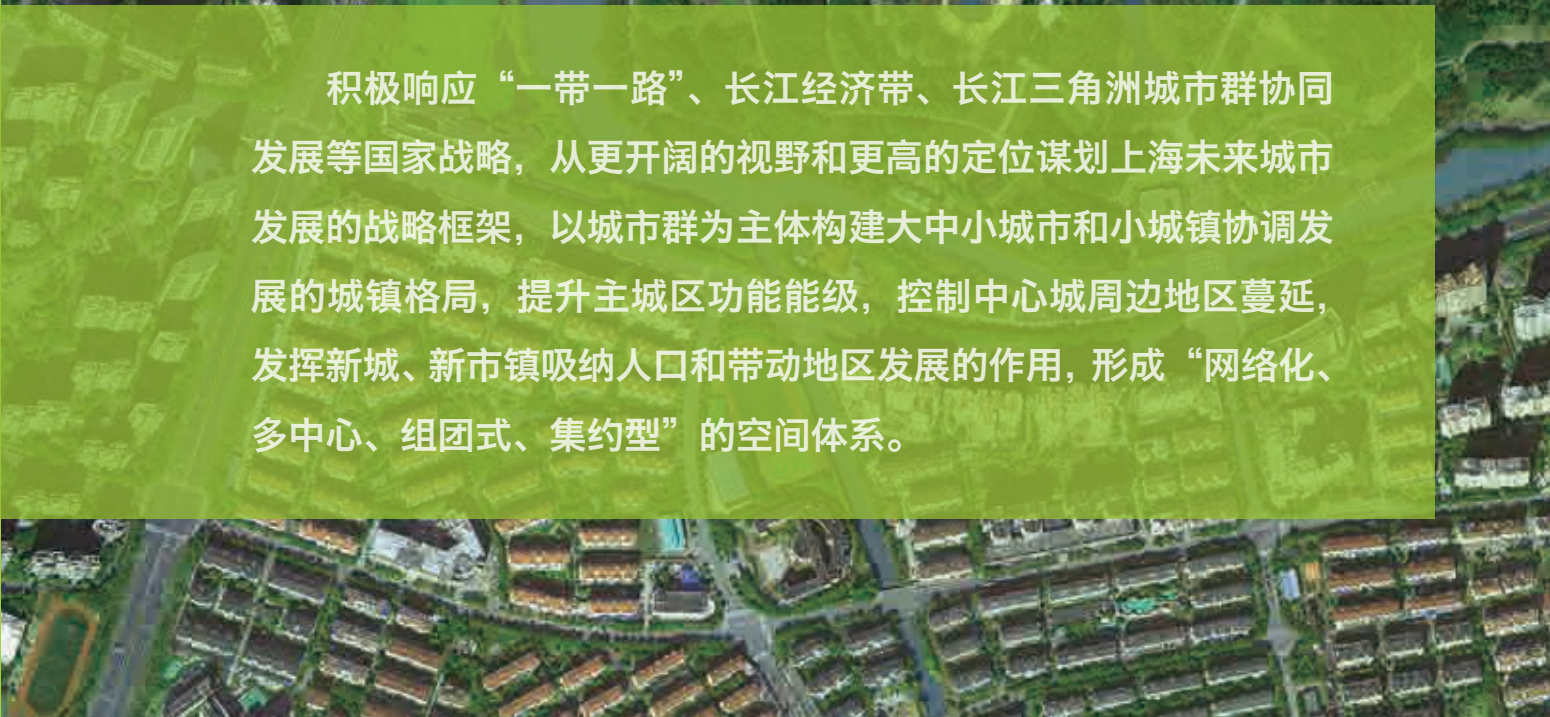
第四章

网络化、 多中心的 空间体系

A POLYCENTRIC
AND NETWORKED
SPATIAL SYSTEM



积极响应“一带一路”、长江经济带、长江三角洲城市群协同发展等国家战略，从更开阔的视野和更高的定位谋划上海未来城市发展的战略框架，以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局，提升主城区功能能级，控制中心城周边地区蔓延，发挥新城、新市镇吸纳人口和带动地区发展的作用，形成“网络化、多中心、组团式、集约型”的空间体系。





引领长三角世界级城市群

突出上海区域引领责任

推动上海和近沪地区功能网络一体化

统筹战略协同区共同发展



构建开放紧凑的市域空间格局

强化生态基底硬约束

突出交通骨架引导作用

构建“主城区 - 新城 - 新市镇 - 乡村”的城乡体系

完善“城市主中心 - 城市副中心 - 地区中心 - 社区中心”的公共活动中心体系



严格空间分区管制

锚固生态空间，划定生态保护红线

优化农业空间，划定永久基本农田保护红线

锁定城镇空间，划定城市开发边界

保护文化战略资源，划定文化保护控制线



明确空间发展策略

以中央活动区提升中心城能级活力

以主城片区优化中心城周边地区功能

以城镇圈促进城乡统筹发展

以战略预留区应对重大功能需求

第一节 引领长三角世界级城市群

作为长三角城市群的核心城市和“一带一路”建设桥头堡，上海将率先落实国家战略，更加主动承担国家使命，充分发挥服务全国、联系亚太、面向世界的作用，进一步加强与长三角城市群、长江流域城市的协同发展，形成区域合力，共同代表国家参与国际竞争。

一、突出上海区域引领责任

1、发挥上海在“一带一路”建设和长江经济带发展中的先导作用

进一步强化上海在国家发展格局中的战略支点地位，充分发挥面向国际与服务国内“两个扇面”的示范引领作用。重点是提升上海的国际枢纽地位，依托江、海、陆、空等综合交通体系，实现双向开放和互联互通；提升上海核心竞争力和综合服务功能，加快中国（上海）自由贸易试验区建设，探索建设自由贸易港，强化上海在金融、贸易、航运、文化和科技创新等方面的功能引领性，增强上海的辐射带动作用。同时，上海还将主动作为，贯彻落实共抓大保护、不搞大开发的长江经济带发展导向，推动区域在环境保护、产业布局、人文交流、信息共享等方面的协作。

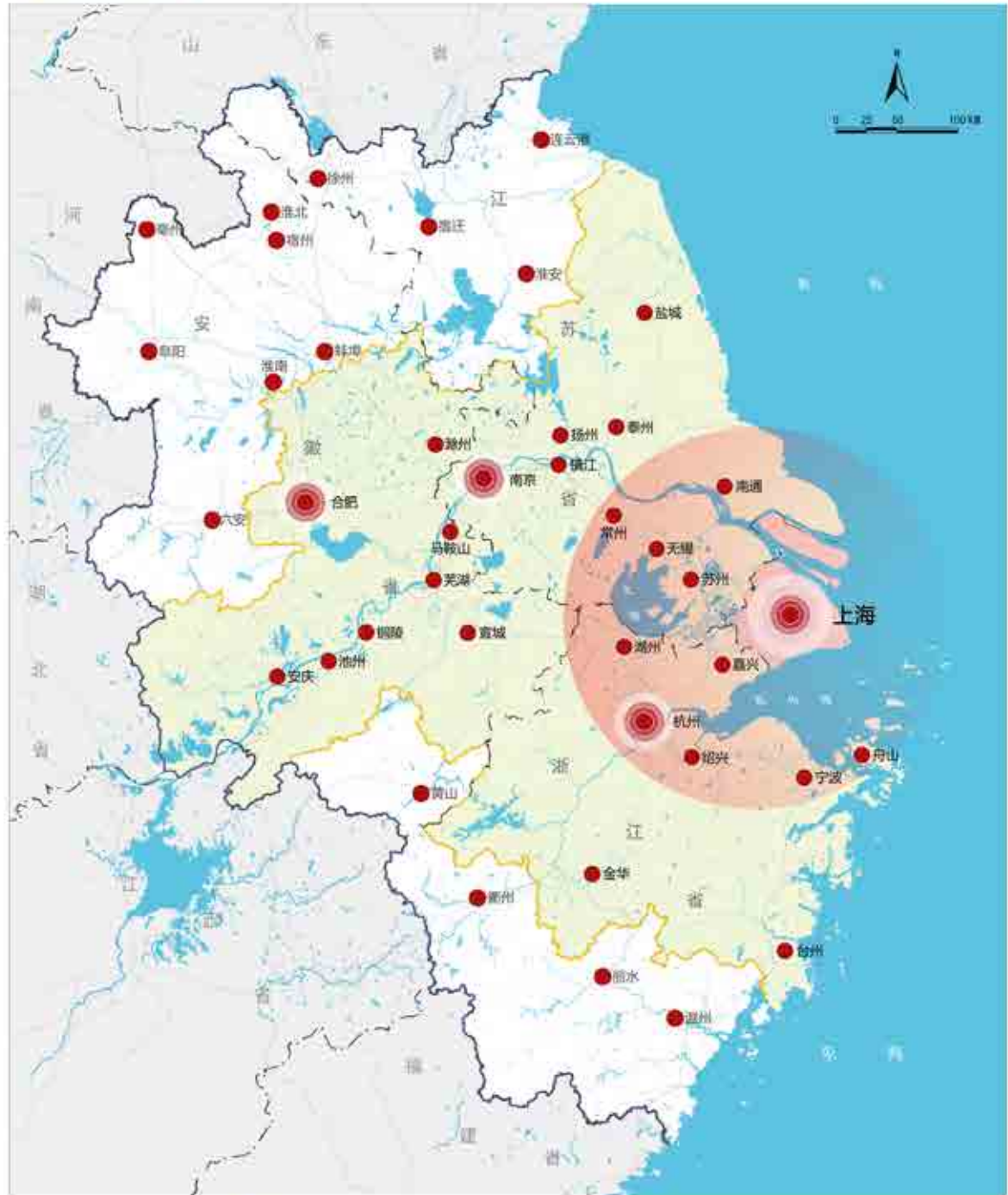
2、强化上海对于长三角城市群的引领作用

落实《长江三角洲城市群发展规划》，进一步强化上海的龙头作用，引领长三角城市群发展成为具有全球影响力的世界级城市群和中国参与全球竞争的重要引擎。重点是围绕建设“卓越的全球城市”目标，聚焦区域产业功能网络提升，共享基础设施，共守生态安全，共同创新治理模式，推动长三角城市群成为最具经济活力的世界级资源配置中心、具有全球影响力的科技创新高地、全球重要的现代服务业和先进制造业中心、亚太地区重要国际门户和美丽中国建设示范区。

3、以都市圈承载国家战略和要求

适应全球城市区域协同发展趋势，发挥上海作为都市圈中心城市的辐射带动作用。重点是依托交通运输网络培育形成多级多类发展轴线，推动近沪地区（90分钟通勤范围）及周边同城化都市圈的协同发展，积极完善区域功能网络，加强基础设施统筹，推动区域生态环境共建共治，形成多维度的区域协同治理机制，引领长三角城市群一体化发展。

上海市区位图



- | | | | | | | |
|----|--|------|--|--------|--|--------|
| 图例 | | 上海 | | 长三角城市群 | | 铁路 |
| | | 省会城市 | | 同城化都市圈 | | 省市界 |
| | | 地级城市 | | 上海市域 | | 三省一市边界 |
| | | 水域 | | | | |

《长江三角洲城市群发展规划》

2016年5月国务院通过的《长江三角洲城市群发展规划》，将上海和江苏、浙江、安徽共26个地级以上城市纳入长江三角洲城市群范围，国土面积21.17万平方公里，2014年年末总人口1.5亿人。

规划提出构建“一核五圈四带”的网络化空间格局，发挥上海中心城市作用，推进南京、杭州、合肥、苏锡常、宁波等都市圈同城化发展，强化沿海发展带、沿江发展带、沪宁合杭甬发展带、沪杭金发展带的聚合发展，优化提升空间利用效率。

长江三角洲城市群空间结构图

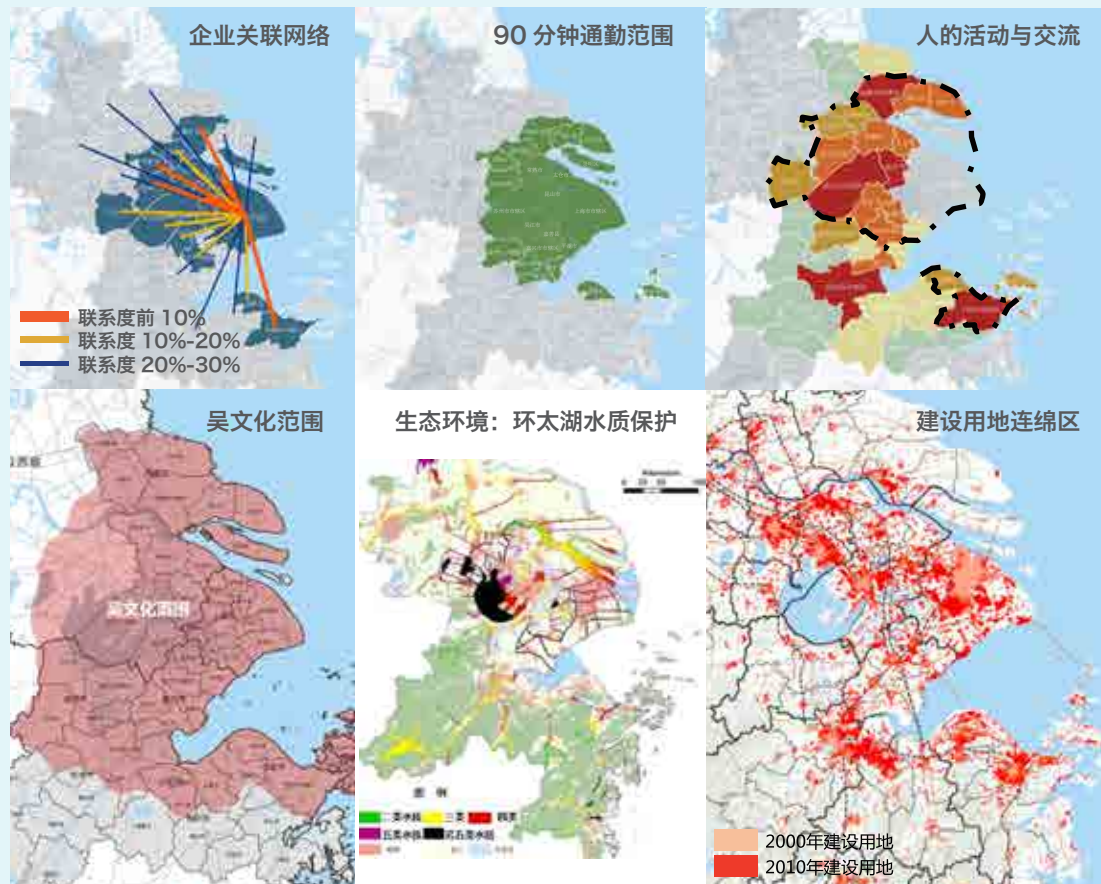


资料来源：《长江三角洲城市群发展规划》

上海和近沪地区同城化发展

上海和近沪地区是贯彻落实国家战略、实现全球城市目标的重要区域，也是学术界普遍认定的全球城市区域。基于经济联系度与交通时距定量要素分析，结合文化联系、重大基础设施统筹、生态环境保护、国际全球城市经验借鉴等定性因素校核，制定区域功能网络一体化目标和策略。

定性与定量各要素分析示意图



二、推动上海和近沪地区功能网络一体化

1、强化区域生态环境共保共治

共同维护区域生态基底。加强区域衔接，共同完善长江口、东海海域、环太湖、环淀山湖、环杭州湾等生态区域的保护，严格控制滨江沿海及杭州湾沿岸的产业岸线，严格限制沿江新增钢铁、重化等高耗能与污染型工业，完善污染企业的退出机制，保护长江口、近海湿地、环太湖水系、湖泊群、水源地，整体提升区域生态环境品质。

加强区域廊道、绿道衔接。通过林地绿地建设、河湖水系疏浚和生态环境修复，共同形成长江生态廊道和滨海生态保护带。强化上海与太湖流域的生态连接，结合黄浦江和吴淞江形成重要的区域生态廊道，并通过绿道串联，形成区域一体的生态网络。

推动区域、流域环境联防联控。完善区域大气、水、土壤环境保护和地面沉降防治合作平台，协商建立长三角乃至更大区域大气污染、长江和太湖流域水污染、近沪地区土壤污染综合防治和利益协调机制，共享污染源监测数据，推进船舶排放联合控制，整体改善区域、流域环境质量。

上海和近沪地区生态协调图



2、加强区域交通设施的互联互通

着力提升上海枢纽的国际和区域连接度，统筹区域性重大交通基础设施，实现上海与长三角区域乃至长江经济带的联动发展。

加强区域航空机场群联动。推动无锡硕放、南通兴东、嘉兴等周边机场共同支撑以浦东国际机场、虹桥国际机场为核心的上海国际航空枢纽，提升航空服务能级，统筹客货吞吐能力，促进功能协同发展，共建智慧绿色空港群，满足包括商务包机、廉价航空在内的多样化需求。强化浦东国际机场与长三角区域城际铁路网络等对外交通系统的衔接，扩展集疏运通道容量，构建空铁联运体系，提升与长三角城市群、长江经济带、沿海经济带等腹地区域的连通度。构建北沿江城际、沪杭城际等机场群联络通道，加强上海两大机场与邻近机场之间的快速联系。

优化区域港口功能布局。加强上海港与宁波 - 舟山港、苏州港、南通港、嘉兴港等长江下游和杭州湾地区港口的分工合作，提升国际枢纽功能，成为支撑“一带一路”和长江经济带战略的国际航运中心。强化上海港与沿海、沿江港口的水水中转，发展江海联运与沿海近洋中转。加强以长江黄金水道为骨架的区域内河航运系统建设，提升苏申、杭申线等高等级航道和外高桥等重要内河港区支撑作用，培育内河支流集疏运体系，充分发挥协同效应，构筑区域航运联动格局。

完善国家综合运输通道布局。在南京方向（京沪、沪陕、沪蓉）、杭州方向（沪昆）等既有通道格局基础上，完善国家铁路干线和高速公路通道，拓展上海乃至长三角城市群与其他国家级城市群之间的联系通道，形成南京、杭州、南通、宁波、湖州等5个主要联系方向。贯通沿海大通道，向北规划公铁复合通道实现与环渤海经济区、京津冀城市群的高速联系，向南新增公铁复合通道实现与海西经济区、珠三角城市群的高速联系。辟建中部高速铁路通道连接线，构建服务苏浙皖、长江南翼及京福、京广走廊的沪苏湖铁路。围绕京沪（沪陕、沪蓉）沪宁段交通分流，预留上海经由长江口、联系江苏北翼、皖江经济带以及长江中上游的沿江高速铁路通道。

综合运输通道方向及构成一览表

方向	铁路	公路	内河航道
南京	沪宁铁路 沪宁合城际 京沪高铁 南沿江城际 北沿江城际	G2 京沪高速 S26 沪常高速 沿江高速 北沿江高速	长江 苏申内港线
杭州	沪昆铁路 沪昆高铁 沪杭城际 沪乍杭城际	G60 沪昆高速 G15 沈海高速	杭申线 平申线
南通	沪通铁路(沿海) 北沿江城际	G15 沈海高速 G40 沪陕高速 沿江高速 北沿江高速	
宁波	沿海高铁 沪甬(舟)城际	G15 沈海高速 杭州湾二桥	
湖州	沪苏湖铁路	G50 沪渝高速 S32 申嘉湖高速	苏申外港线 长湖申线

强化区域复合交通廊道支撑。构建以高速铁路、城际铁路和高速公路为骨干、多种方式综合支撑的区域城际交通网络，重点提升沪宁、沪杭、沿江、沪通、沪湖、沿湾、沪甬等 7 条区域综合运输走廊的服务效率、能级和安全可靠性。强化南北两翼对外通道，完善杭州湾、长江口地区的跨海、跨江公铁通道布局，实现与苏州、无锡、嘉兴、宁波、南通等城市之间 90 分钟左右可达。沪宁、沿江、沪通廊道，结合长江口区域交通一体化布局协调要求，研究控制沪宜高速公路东延伸和北沿江城际铁路的跨长江复合通道，增强与北沿江城市群的联系。沪杭、沪湖廊道，新增沪苏湖铁路，加强协调高速公路、主要国省干线与跨界地区城镇空间布局的关系。沪甬、沿湾廊道，形成向南联系宁波市、洋山岛的多通道布局，研究控制沪甬公铁跨海通道、东海二桥等上海南翼跨杭州湾的对外通道，并将城际铁路引入南汇新城。

区域交通廊道组织一览表

方向	廊道	联系重点	交通运输方式(主要构成)
南京	沪宁	客运(商务)、货运	高铁、城际、普铁、高速公路、公路
	沿江	货运、客运	城际、普铁、高速公路、公路
南通	沪通	货运、客运	城际、普铁、高速公路、公路
杭州	沪杭	客运(商务)、货运	高铁、城际、普铁、高速公路、公路
	沿湾	货运、客运	普铁(城际)、高速公路、公路
湖州	沪湖	客运(游憩)、货运	高铁(城际)、普铁、高速公路、公路
宁波	沪甬	货运、客运	高铁(城际)、普铁、高速公路、公路

上海和近沪地区综合交通协调图



3、促进区域市政基础设施的共建共享

统筹区域水资源保护与供给。进一步提升长江与太湖流域水质，保障水量供给。协同保护各长江口水源保护区与环太湖水源保护区，建设沿长江与太湖地区清水走廊，协同推进太浦河后续工程建设，合理布局排水口与取水口，严格控制入湖污染物总量，改善供水水质。统筹区域水资源分配，研究流域跨境引水方案，提高长江流域水源地供水能力，实现长江流域与太湖流域水资源科学合理利用。

实现市政廊道无缝衔接。重点统筹上海电网衔接华北、华东、华中（三华）特高压同步电网、西南水电东送、华东 500 千伏电网的高压电力走廊布局。统筹上海天然气管网连接西气东输、川气东送、LNG 二期、中俄东线等天然气管道系统，以及东海气田的天然气走廊布局。统筹以上海为核心的区域高速信息廊道布局。

统筹市政基础设施合理布局。强化市政基础设施的区域协调，重点协调垃圾处理厂、污水处理厂、变电站、危险品仓库等设施布局。

开展区域信息通讯服务协作。发挥上海亚太信息通信枢纽作用，搭建信息资源共享交换平台和公益性服务平台，探索数据中心服务的跨省市合作途径，率先推进智慧城市与互联网示范城市建设。

推动区域综合防灾体系构建。全面统筹协调流域防洪工程和重点水系布局，加快吴淞江工程等重大水利工程建设，提升防洪除涝减灾能力，完善现代区域防汛保障体系。构建“布局合理、全面覆盖、重点突出”的区域综合防灾空间结构，统筹协调区域救援通道、疏散通道、避难场所等疏散救援空间建设，协调区域应急交通、供水、供电、医疗、物资储备等应急保障基础设施布局。

4、加强区域文化的共融共通

依托海派文化包容并蓄的底蕴，以推动东、西方文化交融为目标，构建中国传统历史文化网络，引入和传播国际先进文化，强化文化软实力。推进环淀山湖地区古镇和环太湖古镇群联动开发，打造世界级水乡古镇文化休闲区和生态旅游度假区，适时申请世界文化遗产，共同促进江南地方文化和其它优秀历史文化的传承与创新。

三、统筹战略协同区共同发展

针对上海与周边省市具有区域价值的战略性地区，重点强化在生态保护、设施共享、城镇布局、产业发展、港口资源、河口海洋空间利用等方面的空间统筹力度。

1、东部沿海战略协同区：形成沿海开放国际门户

以中国（上海）自由贸易试验区为引领，充分发挥区域组合港的集聚效应，推进国际航运枢纽建设，提升贸易服务功能，形成沿海全面开放的国际门户。促进临港、舟山等滨海地区分工协作，积极引入战略性新兴产业，发展现代远洋渔业。加强生态环境改善，整体保护长江口、杭州湾生态型岛屿、滩涂湿地等，合理利用滨水岸线和水土资源。

2、杭州湾北岸战略协同区：推进海洋环境修复

推进奉贤、金山、嘉善、平湖等地区协同发展，形成集产业、城镇和休闲功能于一体的战略空间。重点推动重化工产业布局优化和转型升级，强化战略性新兴产业和创新型产业集聚，增强江海、陆海、海空等多式联运能力，推进杭州湾海洋环境修复，统筹协调沿湾各城市共同保护生态岸线和生活岸线，充分发挥岸线休闲旅游功能。

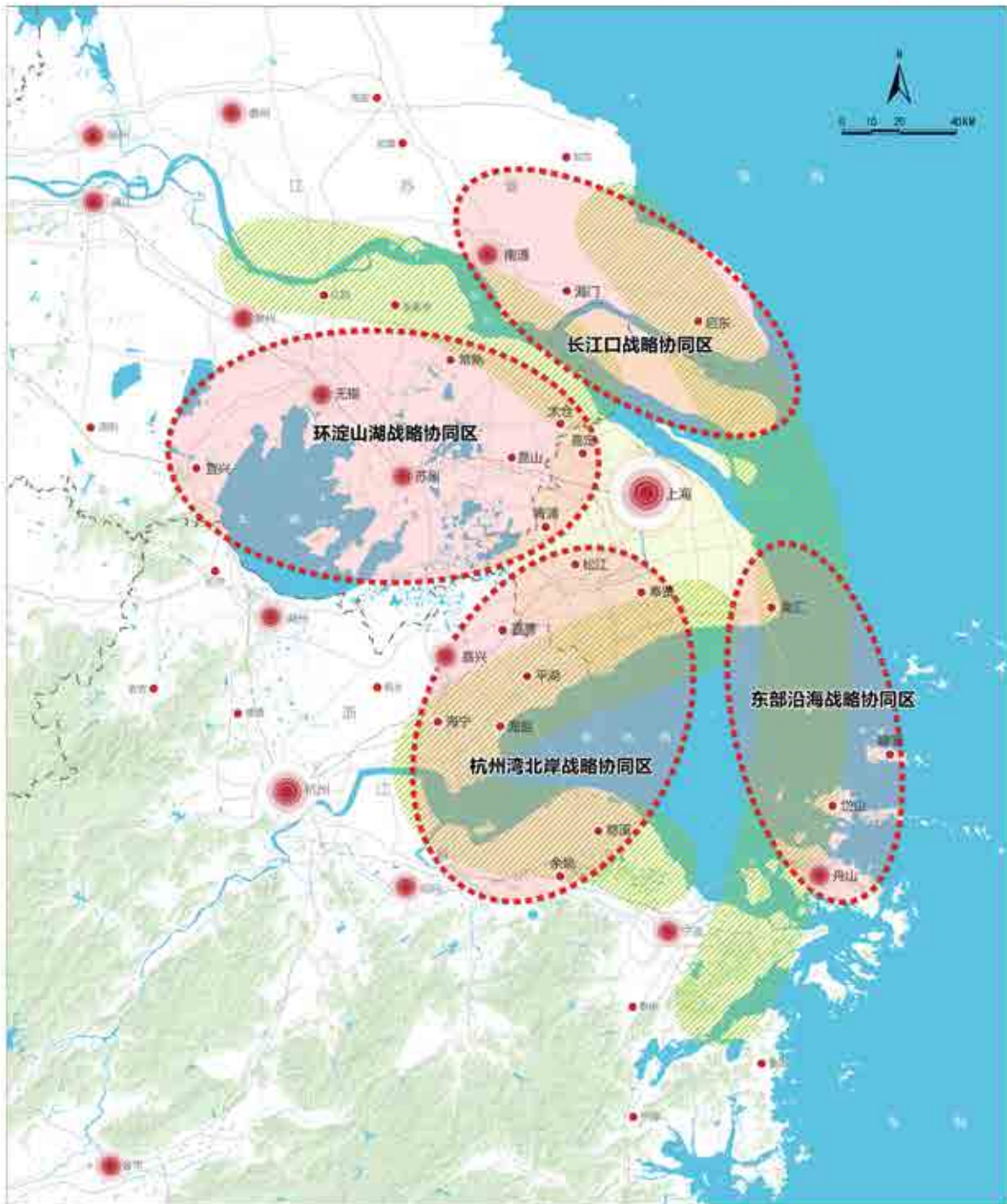
3、长江口战略协同区：强化长江下游生态保护

促进宝山、崇明、海门、启东等地区的协同发展，推动崇明世界级生态岛建设，成为辐射带动内陆地区发展的战略空间。重点优化长江口地区产业布局，严格保护沿江各市水源地，推进沿江自然保护区与生态廊道建设。

4、环淀山湖战略协同区：突出江南水乡历史文化和自然风貌

聚焦青浦、昆山等环淀山湖地区，在加强生态环境保护的前提下，保护江南水乡历史文化和自然风貌，推动世界级湖区水乡古镇文化休闲和旅游资源的整体开发利用，形成文化休闲生态的战略空间。

上海和近沪地区战略协同区图



- | | | |
|----|-------------|------|
| 图例 | 战略协同区 | 铁路 |
| | 沿江、沿海、沿湾发展带 | 高速公路 |
| | 上海市域 | 省市界 |
| | 水域 | |

第二节 构建开放紧凑的市域空间格局

以功能提升为出发点,以结构性优化调整为核心,从市域层面对城市功能和空间布局进行战略性调整和格局优化。重点以生态基底为约束,以重要的交通廊道为骨架,以城镇圈促进城乡统筹,以生活圈构建生活网络,优化城乡体系,培育多中心公共活动体系,形成“一主、两轴、四翼;多廊、多核、多圈”的市域总体空间结构。“一主、两轴、四翼”:主城区以中心城为主体,沿黄浦江、延安路-世纪大道两条发展轴引导核心功能集聚,并强化虹桥、川沙、宝山、闵行4个主城片区的支撑,共同打造全球城市核心区。“多廊、多核、多圈”:基于区域开放格局,强化沿江、沿湾、沪宁、沪杭、沪湖等重点发展廊道,培育功能集聚的重点发展城镇,构建公共服务设施共享的城镇圈,实现区域协同、空间优化和城乡统筹。

一、强化生态基底硬约束

生态基底是城市空间布局的底线和基础。针对城市空间无序蔓延、环境品质下降等问题,整体强化江、河、湖、海、岛等多要素叠合的水系城市特征,彰显水、城共生的水系城市底蕴,进一步凸显上海拥江面海、枕湖依岛、河网交织、林田共生的自然山水格局,同时适应主导风向和水网脉络走向,构筑由外向内层层渗透、贯通市域的“双环、九廊、十区”多层次、成网络、功能复合的生态空间体系,强化生态空间对市域空间结构和布局的硬约束,保障城市可持续发展。

1、以外环绿带、近郊绿环锚固市域发展格局

通过大型公园、绿道建设完善城市外环绿带,优化中心城和各主城片区空间,并结合楔形绿地建设,全面提升中心城环境品质。通过滨河沿路林带和集中片林建设,构建城市近郊绿环,有效遏制中心城周边地区蔓延。在市域双环之间通过生态间隔带进行串联,实现中心城与外围以及主城片区之间生态空间互联互通。

2、以生态走廊建设市域生态骨架

以黄浦江、吴淞江、金汇港、大治河等主要河道为轴线,形成嘉宝、嘉青、青松、黄浦江、大治河、金奉、浦奉、金汇港、崇明等9条宽度1000米以上的放射状、通畅性生态走廊,集聚林地、水系等生态要素,增加公园、绿道等休闲空间,构建市域生态骨架。

3、以生态保育区形成市域生态基底

围绕宝山、嘉定、青浦、黄浦江上游、金山、奉贤西、奉贤东、奉贤 - 临港、浦东、崇明等 10 片生态保育区，加强各类生态要素的融合发展，促进永久基本农田集中连片建设，形成由水脉、农田、林网组成的复合生态空间。

上海市域生态基底结构图



- | | | | | |
|----|--|--------|--|------|
| 图例 | | 生态绿环 | | 水域 |
| | | 生态走廊 | | 铁路 |
| | | 生态保育区 | | 骨干路网 |
| | | 城市开发边界 | | 省市界 |

二、突出交通骨架引导作用

交通是支撑城市发展的骨架，对引导城市空间布局具有重要作用。针对交通对城镇空间引导不足、客货运交通环境品质较低等问题，规划强调以区域交通廊道引导空间布局、以公共交通提升空间组织效能，形成“枢纽型功能引领、网络化设施支撑、多方式紧密衔接”的交通网络。

1、强化区域重要交通廊道对空间布局的引导作用

增强区域复合交通廊道上重要城镇的节点功能。沿沪宁、沪杭、沪湖等廊道，提升嘉定、松江、青浦等地区城镇的综合性服务功能和对近沪地区的辐射服务能力；沿沪通、沿江、沿湾、沪甬廊道，优化外高桥、空港、临港等地区的产业功能，强化奉贤新城、南汇新城的综合性功能和门户作用。

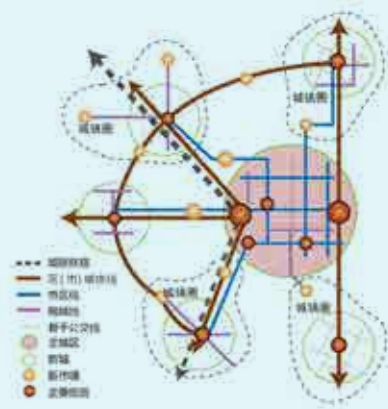
2、提升多模式轨道交通网络对城镇空间的整合作用

按照“一张网、多模式、广覆盖、高集约”的规划理念，构建由城际线、市区线、局域线等组成的多层次轨道交通网络，以公共交通为主导，实现上海市域轨道交通网络内 1 小时可达，有效支撑和引导城镇体系优化并带动重点地区集聚发展，为主城区、新城、新市镇等提供便捷高效的轨道交通服务。至 2035 年，主城区轨道交通站点 600 米覆盖用地面积、居住人口、就业岗位比例分别达到 40%、50%、55%，新城分别达到 30%、40%、40%，基本实现对 10 万人以上新市镇轨道交通站点全覆盖。

以多模式轨道交通为骨架的公共交通网络

市域形成以“射线 + 联络线”为主体的公共交通走廊，通过射线加强新城与主城区、重要交通枢纽之间长距离、大中运量的联系，新城与主城区之间轨道交通出行时间控制在 30-40 分钟；通过联络线加强新城与新城以及新市镇之间的联系。

主城区以市区线及局域线、骨干公交作为公共交通网络的主要载体；新城、新市镇内部以中低运量的局域线、常规公交为主要依托，实现 30-40 分钟公交可达。



多模式公共交通网络

3、突出交通枢纽对城市功能布局的优化作用

重点构建国际（含国家）、区域、城市等三级对外枢纽体系，提升交通枢纽对城市的服务功能，加强对市域空间布局的优化，并引导枢纽地区功能集聚和复合开发，成为城市重要功能的承载区。

提升浦东、虹桥和洋山等国际（含国家）级枢纽功能，并结合浦东国际机场新增铁路东站（祝桥），实现空港与铁路的紧密衔接，确保东西向均衡发展。完善位于沪宁、沪杭、沿江等交通廊道上的区域级枢纽，突出服务跨城市群的长距离客货交通联系的重要功能。依托区域城际铁路、市域轨道快线等交通线路，设置深入主城区和城镇圈内部的城市级客运枢纽。同时，结合产业布局优化，逐步将货运枢纽向外调整，沿沪通、沿湾和沪宁、沪杭廊道设置城市级货运枢纽，减少货运对城市内部交通的影响，并提高服务效率。

市域对外客货交通枢纽一览表

等级	枢纽	功能定位	主要交通方式
国际（国家）级枢纽	浦东枢纽 虹桥枢纽 洋山枢纽	上海国际航运中心核心功能节点、国家干线铁路枢纽站点，承担城市群间中转、与市内集散交通的中转和集散衔接功能，服务上海乃至长三角区域、长江流域、沿海经济带等腹地	航空 海运 铁路
区域级枢纽	上海站 上海南站 外高桥港区	上海国际航运中心主要功能节点、国家干线铁路枢纽主要站点，承担部分跨城市群的客货交通联系、长三角城市群主要城市间的中长距离城际交通与市内集散交通的衔接功能	海运 铁路 公路
城市级枢纽	客运枢纽 主城区：上海西站、龙阳路、迪士尼、杨行、莘庄、三林南等 城镇圈：安亭北站、松江南站、奉贤、青浦、南汇、惠南、金山滨海、城桥等	承担主城区、城镇圈与长三角区域的城际交通与市内交通的衔接功能，辅助中长距离城际交通出行，作为城际线接入中心城的转换节点	铁路 公路
	货运枢纽 徐行、四团、新浜（研究）、陆家浜（昆山）	结合产业布局优化，依托交通廊道设置，减少货运对城市交通的影响，提高服务效率	



三、构建“主城区 - 新城 - 新市镇 - 乡村”的城乡体系

根据市域生态基底格局对空间边界的限定，结合综合交通对城镇发展的骨架支撑作用，延续和优化城乡体系空间布局，形成由“主城区 - 新城 - 新市镇 - 乡村”组成的城乡体系。

1、提升主城区的功能能级

以中心城为主体，将中心城周边虹桥、川沙、宝山、闵行 4 个主城片区纳入主城区统一管理，作为全球城市功能的主要承载区。主城区现状常住人口规模约 1447 万人，规划通过主城区部分功能疏解和人口布局优化，力争使常住人口控制在 1400 万人左右。

中心城，即外环线以内的区域，进一步强化沿黄浦江和延安路 - 世纪大道的功能轴线，提升上海作为全球城市的功能能级。积极推进城市有机更新，在增加公共绿地、增加公共空间的基础上，突出提升公共服务水平、地区就业水平和城市空间品质。

主城片区，以强化生态安全、防止城市蔓延、促进组团发展为空间优化的基本导向，在推进外环绿带、近郊绿环和生态间隔带等结构性生态空间实施的基础上，加快产业转型和空间调整，适当增加就业岗位，促进产城融合，完善公共服务设施供给，强化轨道交通支撑，与中心城共同承担全球城市服务功能。

主城区边界划定

中心城周边地区现状与中心城连绵发展，规模已达到 1500 平方公里左右，中心城周边地区是上海市域空间发展矛盾集中地区，面临着人口规模持续增长而轨道交通及各类公共服务设施配置水平不高、生态空间缺乏、就业岗位不足等问题。

本次规划明确中心城周边地区不应继续连绵发展的总体导向，将虹桥、川沙、宝山、闵行等四片具有部分全球城市功能的地区，纳入主城区统一管理，并作为规划空间布局优化的重点地区。

规划主城区范围约 1161 平方公里。其中，中心城为 664 平方公里，虹桥片区 86 平方公里、川沙片区 97 平方公里、宝山片区 84 平方公里、闵行片区 199 平方公里。另外，高桥镇、高东镇紧邻中心城地区也将纳入主城区管理，范围约 31 平方公里。

2、突出新城的综合性节点城市功能

充分发挥新城优化空间、集聚人口、带动周边地区发展的作用，承载部分全球城市职能，培育区域辐射、服务功能。将位于重要区域廊道上、发展基础较好的嘉定、松江、青浦、奉贤、南汇等新城培育成在长三角城市群中具有辐射带动作用的综合性节点城市，并举全市之力推动新城发展，全面承接全球城市核心功能。5个新城现状常住人口规模约228万人，随着城市功能提升，规划常住人口增加至385万人左右。

按照大城市的标准强化综合服务功能，加快产业结构调整，完善内外部交通网络，强化枢纽和交通支撑能力，提高教育、医疗、生活服务、文化娱乐等配套水平，培育城市个性和特色风貌，优化居住环境，加强对长三角区域以及周边镇乡地区的服务，创造有竞争力和吸引力的投资、工作、生活环境，引导本地就业、本地居住。

金山滨海地区、崇明城桥地区，发展形成功能完善、产城融合、用地集约、生态良好的相对独立的门户型节点城市，提升地方性服务功能，加强对周边城镇和乡村地区的辐射带动作用。

新城发展引导表

名称	规划人口	功能引导
嘉定新城	70万人	沪宁廊道上的节点城市，以汽车研发及制造为主导产业，具有独特人文魅力、科技创新力、辐射服务长三角的现代化生态园林城市。
松江新城	110万人	沪杭廊道上的节点城市，以科教和创新为动力，以服务经济、战略性新兴产业和文化创意产业为支撑的现代化宜居城市，具有上海历史文化底蕴和自然山水特色的休闲旅游度假胜地和区域高等教育基地。
青浦新城	65万人	沪湖廊道上的节点城市，以创新研发、商务贸易、旅游休闲功能为支撑，具有江南历史文化底蕴的生态型水乡都市和现代化湖滨城市。
奉贤新城	75万人	滨江沿海发展廊道上的节点城市，杭州湾北岸辐射服务长三角的综合性服务型核心城市，具有独特生态禀赋、科技创新能力的智慧、宜居、低碳、健康城市。
南汇新城	65万人	滨江沿海发展廊道上的节点城市，以先进制造、航运贸易、海洋产业为支撑的滨海城市，是以自贸区制度创新、产业科技创新、智慧文化创新为动力的我国新一轮改革开放的先行试验区。

3、促进新市镇分类协调发展

根据新市镇的功能特点和职能差异，分为核心镇、中心镇、一般镇。突出新市镇统筹镇区、集镇和周边乡村地区的作用，推动协调发展。鼓励新市镇依托区位、交通、风貌和产业优势，坚持因地制宜，突出特色鲜明、产城融合，促进城乡一体化发展。

核心镇主要包括位于金山滨海地区的金山卫镇、山阳镇和崇明城桥地区的城桥镇。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。金山滨海地区进一步增加生态和生活岸线，推动海洋资源利用，提升生活环境质量，引导人口适度集聚，加强产业转型升级。崇明城桥地区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。

中心镇主要包括郊区位于发展廊道、发展基础良好的罗店、安亭、朱家角、佘山、枫泾、朱泾、亭林、海湾、奉城、惠南、祝桥、长兴、陈家镇等新市镇，以及位于中心城周边的南翔、江桥、九亭、浦江、周浦、康桥、唐镇、曹路等新市镇。强化中心镇对区域的带动能力。按照中等城市标准进行设施建设和服务配置，强化综合服务和特色产业功能，突出公共交通对城镇发展的引导作用。强化土地节约集约利用和紧凑布局，适当提高人口密度，提升就业服务功能，促进产城融合，提升宜居品质。

其中，位于中心城周边的中心镇，注重维护生态底线，强化空间管控，控制人口增长，遏制城市蔓延，优化环境品质，形成组团化的城镇空间格局。

一般镇主要包括郊区城市化水平较低的城镇。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。



泰晤士小镇

4、凸显乡村人与自然和谐的宜居功能

乡村地区是未来大都市空间和国际化大都市功能体系的重要组成部分。通过生产方式转变带动农民生活方式转变。加强村庄发展的分类引导,改善农村人居环境,保护传统风貌和自然生态格局,建设美丽乡村。全面完善农村骨干基础设施和公共服务设施,完善乡村供水、排水、垃圾处理、道路交通、电力、通讯等设施,合理配置乡村教育、医疗、商业服务等设施网点。

重点保护 40 个以上具有历史文化底蕴和风貌特色村庄。明确核心资源要素,加强村庄特色风貌保护。合理布局公共服务设施。适度发展休闲、旅游、创意产业。

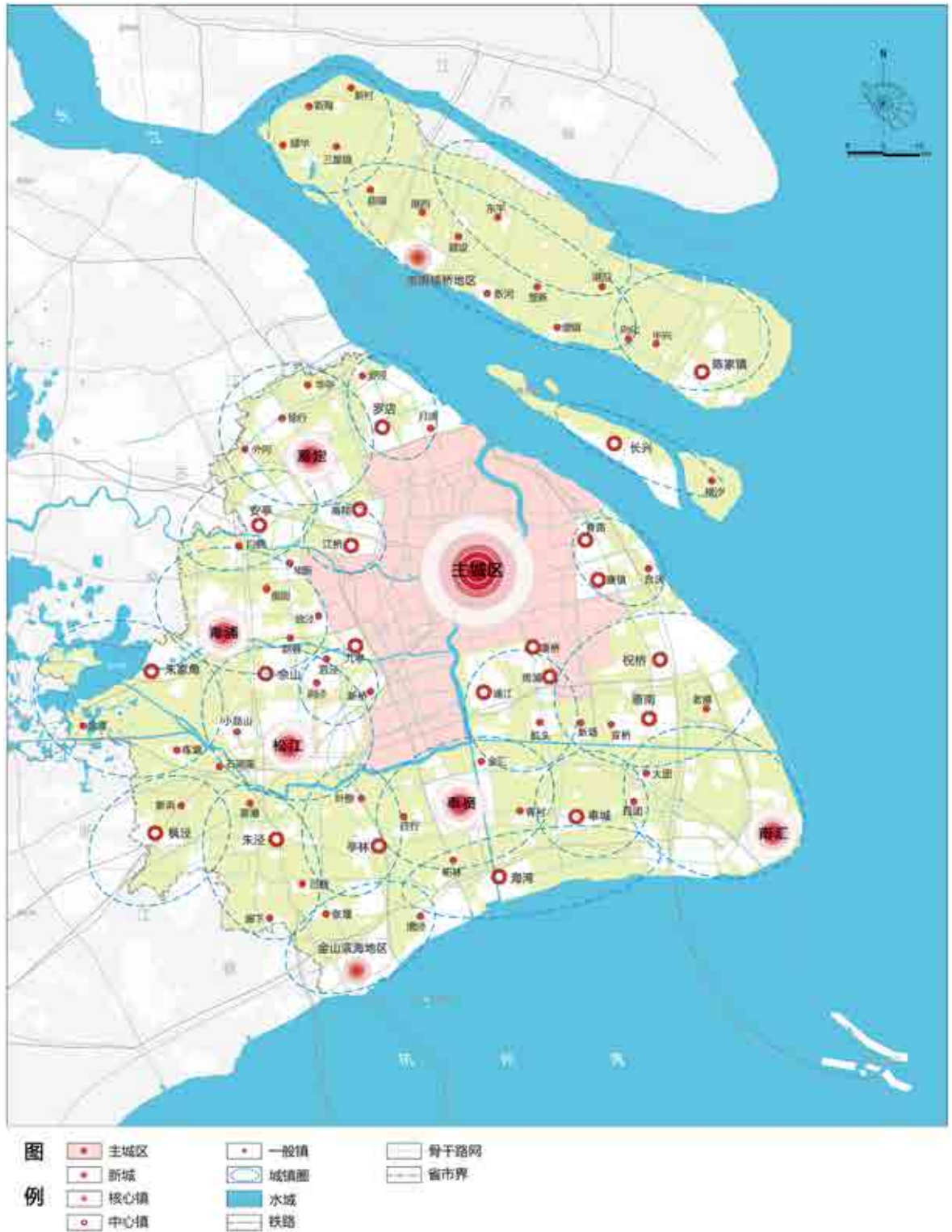
保留在资源、环境、规模、区位、产业、历史、文化等方面综合评价较高的村庄。以节约集约用地为导向,结合自然村布局,适当考虑紧凑组团式发展。就近依托城镇公共配套,推进基本公共服务和市政设施建设。开展农村人居环境整治行动。

有序迁并环境差、规模小、分布散的村庄。优先安排受环境影响严重的村庄居民迁移,包括位于生态敏感区、水源保护地内以及受高压线、高速公路和高速铁路影响严重的村庄。加强对乡村地区的建设管理,以节约集约用地为导向,引导农民到城镇生活居住。



广富林

上海市域城乡体系规划图



上海市域用地布局规划图



- | | | | | |
|----|-------|---------|---------|------|
| 图例 | 居住生活区 | 公共服务设施区 | 农林复合生态区 | 骨干路网 |
| | 产业基地 | 大型公园绿地 | 生态修复区 | 铁路 |
| 例 | 产业社区 | 公用基础设施区 | 城市开发边界 | 省市界 |
| | 商业办公区 | 战略预留区 | 水域 | |

上海主城区用地布局规划图



四、完善“城市主中心(中央活动区)-城市副中心-地区中心-社区中心”的公共活动中心体系

以提升全球城市功能和满足市民多元活动为宗旨,结合城乡空间布局,构建由主城区、郊区两类地域和城市主中心(中央活动区)、城市副中心、地区中心、社区中心等四个层次组成的公共活动中心体系。主城区公共活动中心体系由城市主中心(中央活动区)、主城副中心、地区中心、社区中心等四级构成。郊区公共活动中心体系由新城中心/核心镇中心、新城地区中心/新市镇中心、社区中心等三级构成。

上海市域公共活动中心体系

层级体系	地域类型		主要职能
	主城区	郊区	
第一层级(城市主中心)	城市主中心(中央活动区)	—	全球城市功能的核心承载区,金融、商务、商业、文化、休闲、旅游等功能高度融合,既链接全球网络,又服务整个市域。
第二层级(城市副中心)	主城副中心	新城中心	面向所在区域的公共活动中心,同时承担面向国际的特定职能。服务人口约100万-150万人。
		核心镇中心	
第三层级(地区中心)	地区中心	新城地区中心	面向所在地区的公共活动中心。服务人口约30万-80万人。
		新市镇中心	
第四层级(社区中心)	社区中心	社区中心	面向所在社区的公共活动中心。服务人口约5万-10万人。

1、突出城市主中心(中央活动区)的全球城市核心功能

城市主中心(中央活动区)是全球城市核心功能的重要承载区,服务全市域,包括小陆家嘴、外滩、人民广场、南京路、淮海中路、西藏中路、四川北路、豫园商城、上海不夜城、世博-前滩-徐汇滨江地区、徐家汇、衡山路-复兴路地区、中山公园、虹桥开发区、苏河湾、北外滩、杨浦滨江(内环以内)、张杨路等区域。城市主中心(中央活动区)重点发展金融服务、总部经济、商务办公、文化娱乐、文化创意、旅游观光等功能。

2、强化城市副中心的综合服务与特定功能

城市副中心是面向市域的综合服务中心,兼顾强化全球城市的专业功能,包括9个主城副中心、5个新城中心和2个核心镇中心。在中心城内继续提升江湾-五角场、真如、花木-龙阳路3个主城副中心的功能,并新增金桥、张江2个主城副中心。在虹桥、川沙、宝山、闵行4个主城片区内分别设置主城副中心,实现主城区各片区的均衡发展。在嘉定、松江、青浦、奉贤、南汇等5个新城内分别设置新城中心,在金山滨海地区和崇明城桥地区设置核心镇中心,强化面向长三角和市域的综合服务功能,承载全球城市部分功能。

新城中心发展引导表

名称	总体导向
嘉定新城中心	围绕远香湖，重点培育文化、科技创新等核心功能，形成辐射沪苏方向以及上海西北地区的区域综合服务中心。
松江新城中心	围绕松江中央公园，重点培育文化、科教等核心功能，形成辐射沪杭方向以及上海西南地区的区域综合服务中心。
青浦新城中心	围绕夏阳湖，重点培育文旅、商贸等核心功能，形成辐射沪湖方向以及环淀山湖的区域综合服务中心。
奉贤新城中心	围绕金海湖，重点培育科技创新、商贸等核心功能，形成辐射杭州湾北岸地区的区域综合服务中心。
南汇新城中心	围绕滴水湖，重点培育文化、科技创新、商贸等核心功能，形成辐射浦东南部、对接宁波和舟山地区的区域综合服务中心。

3、完善地区中心的本地服务功能

根据地区人口规模与发展需求，实现公共服务与就业岗位均衡化布局，结合轨道交通枢纽和站点设置主城区地区中心、新城地区中心和新市镇中心，主要服务周边地区。

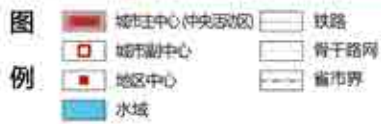
4、增强社区中心的生活服务功能

将生活圈作为社区公共资源配置和社会治理的基本单元，在每个生活圈内规划形成社区中心，强化基本服务功能 15 分钟步行可达，保障市民享有便捷舒适的公共服务，营造宜居、宜业、宜学、宜游的社区环境，提高生活品质。



大宁国际商业广场

上海市域公共活动中心体系规划图



公共活动中心体系的国际发展趋势

公共活动中心是城市公共功能的核心承载区，根据国际发展趋势，全球城市的公共活动中心经历了多功能融合和多中心网络的演进过程，功能更加综合，更突出人的体验和活动。

大伦敦地区面积约 1584 平方公里，人口规模约 820 万人，结合公共交通站点，综合设置商业、休闲、办公、住房、公共服务、开放空间等功能，形成了国际中心（2 个）—大都会中心（13 个）—主要中心（34 个）—地区中心（150 个）—社区和地方中心的五级公共中心体系。同时，大伦敦空间战略还提出设置中央活动区，以国际中心为核心，融合已有中央商务区、中心商业区、休闲娱乐区等功能，作为城市公共活动中心以及全球城市功能的核心承载区。

东京都地区面积约 2187 平方公里，人口规模约 1268 万人。随着城市规模的不断增长，单中心结构导致功能和交通过于集聚，为此，东京采取了多中心网络的发展策略，先后设置了七个城市副中心。每个城市副中心既是所在次区域的公共活动中心，又承担了城市层级的特定职能，也是次区域的综合交通枢纽。其中，上野 - 浅草突出传统文化和旅游功能，池袋突出文化和娱乐功能，新宿突出行政、商业和文化功能，涉谷突出文化和信息功能，大崎突出研发功能，锦丝町突出文化和娱乐功能，临海突出国际商务、文化和交流功能。



伦敦的中央活动区和商业服务中心体系



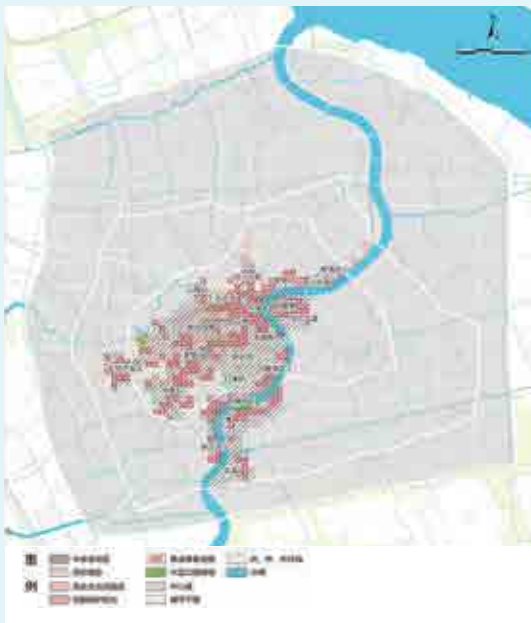
东京的城市副中心体系

中央活动区空间范围

2004年,大伦敦空间战略规划首次提出了中央活动区(Central Activity Zone, CAZ)的概念。中央活动区是一个多功能融合的城市公共活动区域,包括面向全球的金融和商务中心、独特的建成环境和文化遗产、全球性购物和旅游目的地、战略性文化和国际会展功能等,拥有法律、医学、学术、政府和公共机构等各种机构,是全球城市功能的核心承载区。

对于上海来说,《上海市城市总体规划(1999-2020)》中确定的中央商务区(浦东小陆家嘴和浦西外滩地区)、市级中心(人民广场为中心,以南京路、淮海中路、西藏中路、四川北路四条商业街和豫园商城、上海站为依托的地区)基本建成。同时,上海的中央活动区也初具雏形,围绕中央商务区、市级中心周边也形成了功能完善、环境品质较高的绵延地区,集聚了网络化的商业设施、高端金融设施、高品质开放空间、历史风貌区以及高等级文化设施等,在空间功能布局上高度混合。

本次规划在借鉴大伦敦空间战略规划的基础上,结合上海发展实际,对上版总规确定的中央商务区、市级中心以及发展较好的世博-前滩-徐汇滨江地区、徐家汇、衡山路-复兴路地区、中山公园、虹桥开发区、苏河湾、北外滩、杨浦滨江(内环以内)等连绵地区进行整体考虑,确定了中央活动区的规划范围,总面积约75平方公里。中央活动区将代表未来上海的主要形象,承担全球城市核心功能。



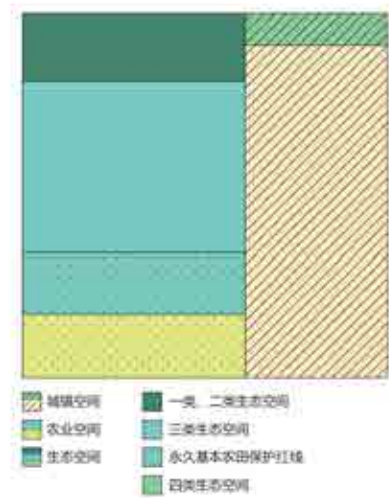
中央活动区范围



中央活动区用地布局规划示意图

第三节 严格空间分区管制

按照市域空间结构形成以“三大空间、四条红线”为基本框架的空间分区管制体系，统筹各类规划的空间要求，强化土地用途管制和空间管制。统筹优化市域生态、农业和城镇“三大空间”，促进空间复合利用，建立生态保护红线、永久基本农田保护红线、城市开发边界和文化保护控制线“四线”管控体系。生态空间内严守生态保护红线，积极推进生态保护和生态建设。农业空间内坚持永久基本农田保护，促进永久基本农田集中成片，支撑现代农业发展。以城市开发边界锁定城镇空间，推进城镇紧凑集约发展。在市域划定文化保护控制线，保护文化战略资源，提升城市文化内涵。



“三大空间”空间关系示意图

一、锚固生态空间，划定生态保护红线

1、完善生态空间的管控体系

生态空间是为保障城市生态安全、提升城市生态环境、维护生物多样性所必须严格保护的空間。至 2035 年，全市生态空间不小于 5465 平方公里（规划范围内 3739 平方公里），其中长江口及近海海域面积 2432 平方公里（规划范围内 706 平方公里）、陆域面积 3033 平方公里。按照各类管理主体与事权相对应的原则，建立健全生态空间分类管控、建设引导、生态补偿和动态调整机制。

2、强化生态保护红线的刚性管控

以改善生态环境质量为核心，以保障和维护生态功能为主线，划定并严守生态保护红线。一类和二类生态空间为禁止建设区，禁止影响生态功能的开发建设活动。一类生态空间包括崇明东滩鸟类国家级自然保护区、九段沙湿地国家级自然保护区的核心范围，总面积约 626 平方公里（均为长江口及近海海域面积，其中规划范围内 256 平方公里）；二类生态空间包括国家级自然保护区非核心范围、市级自然保护区、饮用水水源一级保护区、森林公园核心区、地质公园核心区、山体和重要湿地，总面积约 639 平方公里（其中规划范围内长江口及近海海域面积约 155 平方公里、陆域面积约 71 平方公里）。将其中具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域，包括生态功能重要区域和生态环境敏感脆弱区域划入生态保护红线，实现一条红线管控重要生态空间。

3、严格保护市域结构性生态空间

将城市开发边界外除一类、二类生态空间外的其他重要结构性生态空间划定为三类生态空间，包括永久基本农田、林地、湿地、湖泊河道、野生动物栖息地等生态保护区域和饮用水水源二级保护区、近郊绿环、生态间隔带、生态走廊等生态修复区域，总面积不小于 4096 平方公里（其中规划范围内长江口及近海海域面积 295 平方公里、陆域面积 2858 平方公里）。将三类生态空间划入限制建设区予以管控，禁止对主导生态功能产生影响的开发建设活动，控制线性工程、市政、水利基础设施和独立型特殊建设项目用地。

将城市开发边界内结构性生态空间划定为四类生态空间，包括外环绿带、城市公园绿地、水系、楔形绿地等，面积不小于 104 平方公里（陆域面积），严格保护并提升生态功能。



上海长江口湿地生态保护区

上海市域生态空间规划图



二、优化农业空间，划定永久基本农田保护红线

1、划定永久基本农田保护红线

立足于保障主要农产品供给和城市生态安全，率先实现农业现代化的战略目标，将布局集中、用途稳定、具有良好水利和水土保持设施的高产、稳产、优质耕地纳入永久基本农田保护红线。优先划入城市周边易被占用的优质耕地，并将生态间隔带、近郊绿环及生态走廊内具有重要生态功能的耕地划入永久基本农田，充分发挥耕地的生态保育功能，倒逼城镇紧凑发展。2020年，全市规划永久基本农田保护任务为249万亩。2035年，全市规划永久基本农田保护任务为150万亩。将永久基本农田保护红线纳入三类生态空间，并作为限制建设区予以管控。

对划定的永久基本农田实行管控性保护、建设性保护和激励性保护。任何单位、个人不得擅自占用永久基本农田或改变用途，并通过土地综合整治、高标准永久基本农田建设和耕作层土壤剥离再利用等措施，实现永久基本农田“数量、质量、生态”三位一体提升。在划定2020年永久基本农田保护任务的基础上，进一步多划示一定规模数量的耕地按照永久基本农田实施管理。对位于城市开发边界外的区域性交通市政基础设施，在线型优化过程中确实无法避让的，在多划定的规模数量范围内，通过机动指标核销方式视为符合规划。

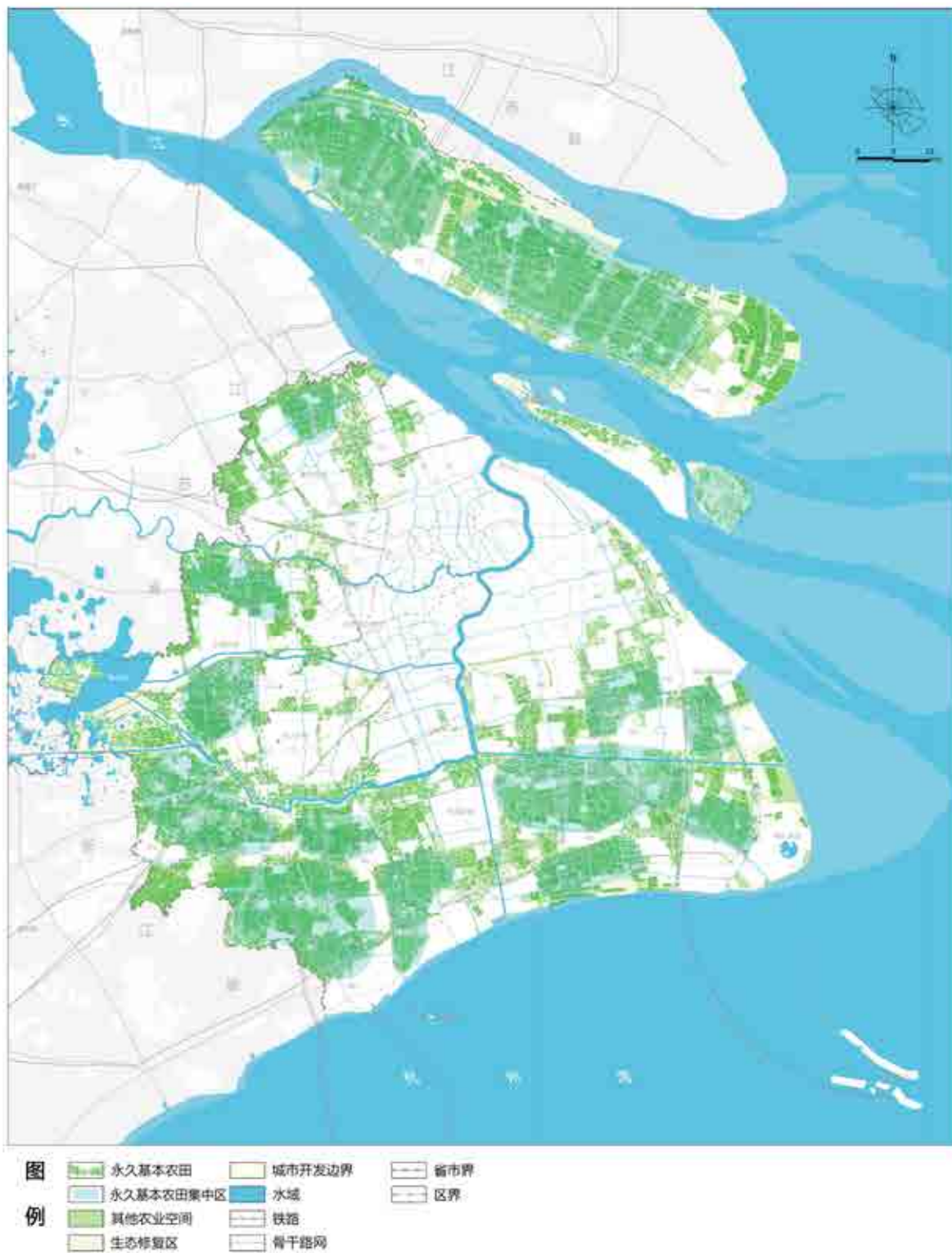
2、促进永久基本农田集中成片

按照市-区-镇三级，建立永久基本农田集中区-保护区-保护地块管理体系，促进永久基本农田集中成片，逐层落实耕地保护任务，实现永久基本农田精细化管理和刚性管控。全市层面，将永久基本农田分布集中度较高、永久基本农田所占比例较大、需要重点保护和整治的区域划定为永久基本农田集中区，共划定15片，区内永久基本农田保护面积不低于全市总量的60%，加强农田林网、农业生产基础设施和配套设施建设，加大中低产田改造力度，逐步提高农业综合生产能力。区级层面，划定永久基本农田保护区，作为永久基本农田特殊保护和管理的区域，区内永久基本农田保护面积不低于全市总量的80%，加强土地综合整治和高标准永久基本农田建设的集中投入，有序引导永久基本农田集中成片，探索保护区内永久基本农田增加与保护区外永久基本农田调整的挂钩联动机制。永久基本农田保护区内，通过土地整理复垦形成的新增耕地，要及时补充并按照永久基本农田实施管理。永久基本农田保护区外，对于交通市政及特殊用地、农村民生项目、旷地型旅游设施用地等建设，在补充的规模数量范围内，通过机动指标核销方式视为符合规划。镇乡级层面，划定永久基本农田保护地块，完善永久基本农田保护责任机制。

3、大力发展多功能都市现代农业

完善都市现代农业的多元化功能。稳固生产功能、凸显生态功能、丰富生活文化功能，推进都市现代农业与二三产业融合发展。大力发展绿色农业、品牌农业、

上海市域农业空间规划图



服务农业和智慧农业，建立市场导向的农业科技创新体制机制，促进互联网与传统农业融合发展，探索农业新业态、新模式，提升农业科技创新能力。

大力提高农业现代化水平，坚持主要农产品最低保有量制度，保障城市蔬菜自给率，确保供应安全。以崇明三岛、黄浦江上游、杭州湾北岸和城市周边地区为主体，兼顾市域内外，优化农业生产布局。在划定永久基本农田的基础上，建设80万亩粮食生产功能区，控制重要农产品生产保护区，成为高效、生态都市现代农业示范基地，区内建设集中连片、稳定高产、生态友好的高标准农田。农业生产基本实现全过程机械化，加强农业空间复合利用，推广立体种养模式。全面加强农业面源污染防治，加强生态技术研发和应用，推进农业可持续发展。建立全程可追溯、互联共享的农产品质量信息平台，加强农产品质量安全分类分级管理。

推进农村环境综合治理，全面完善农村骨干基础设施和公共服务设施，改善农村人居环境和生态环境。构建乡村新型功能体系，保护传承农村传统文化。

三、锁定城镇空间，划定城市开发边界

1、遏制建设用地无序蔓延和保障引导功能发展并重，科学划定城镇空间

在优先划定生态空间和永久基本农田保护红线的基础上，以规划建设用地总量锁定为前提，根据全市城乡空间格局划定城市开发边界，促进城镇空间集约高效、紧凑布局。城市开发边界范围涵盖建成区和规划期内拟拓展的建设用地，具体包括主城区、新城、新市镇镇区、集镇社区、产业园区和特定大型公共设施等规划城市集中建设区。在全市层面，规划城市开发边界范围面积控制在2800平方公里以内（其中建设用地约2600平方公里）；在各区、镇乡层面，深化城市开发边界，落实规划建设用地规模控制，优化建设用地布局，明确管控要求。

2、促进城市开发边界内空间紧凑集约

城市开发边界内强化城镇建设集中布局引导，推行集约紧凑式发展，提高土地综合利用效率。规划城市开发边界内建设用地规模达到全市规划建设用地总规模的80%以上。

3、推进城市开发边界外的建设用地减量

加强城市开发边界外郊野地区空间优化和土地节约集约利用引导，运用土地综合整治平台，逐步完善生态和生活功能，重点推进低效工业用地和农村建设用地减量，规划城市开发边界外建设用地由现状868平方公里减少到600平方公里，至2035年，累计减量化规模达到268平方公里。开发边界外严格限制除市政、交通基础设施以外的其他建设用地。

上海市域城镇空间（城市开发边界）规划图



四、保护文化战略资源，划定文化保护控制线

1、划定文化战略资源保护范围

为保障文化发展，针对历史文化遗产、自然（文化）景观和重大文化体育设施集聚区，逐级分类划定文化保护控制线。

历史文化遗产保护控制线是历史城区、历史城镇、历史村落和历史文化街区（历史文化风貌区）、文物和优秀历史建筑、风貌保护道路（街巷）和风貌保护河道等各类历史文化要素保护控制线的集合，重点保护历史文化遗产和环境，科学引导、积极推动历史遗产的更新与活化利用。

自然（文化）景观保护控制线涵盖历史公园、古树名木保护范围等承载上海城乡文化发展、体现城乡历史变迁并与历史文化遗产紧密关联的、带有人文要素的自然环境要素，重点保护自然地形地貌、景观环境、生态系统和文化遗产，保护承载历史信息环境的临场感和体验感。

公共文化服务设施保护控制线涵盖城市中公共文化体育设施较为集聚、对城市文化发展具有重要作用的区域及战略留白空间，确保以公共文化服务为主导功能，不得擅自改变用地性质，严格控制文体功能空间规模占比下限。

2、实施最严格的文化保护制度

严格按照相关法律法规，对文化保护控制线实施分级管控，将历史文化遗产保护控制线的保护范围划入紫线，实施最严格的文化保护制度。建立文化保护控制线的定期评估与更新机制，根据文化发展要求，逐步增补保护对象，拓展文化保护范围。



豫园

上海市域文化保护控制线规划图



- | | | |
|----|--|------|
| 图例 | ■ 历史文化保护控制线 (历史文化风貌区核心保护范围) | 铁路 |
| | ■ 自然文化景观保护控制线 (历史公园) | 骨干路网 |
| | 主城区 | 省市界 |
| | 水域 | |

第四节 明确空间发展策略

针对中心城、主城片区、城镇圈等空间类型和功能板块，提出相应的空间政策，形成不同的特定政策区，强化城乡空间资源统筹和全覆盖、差异化的规划引导。

一、以中央活动区提升中心城能级活力

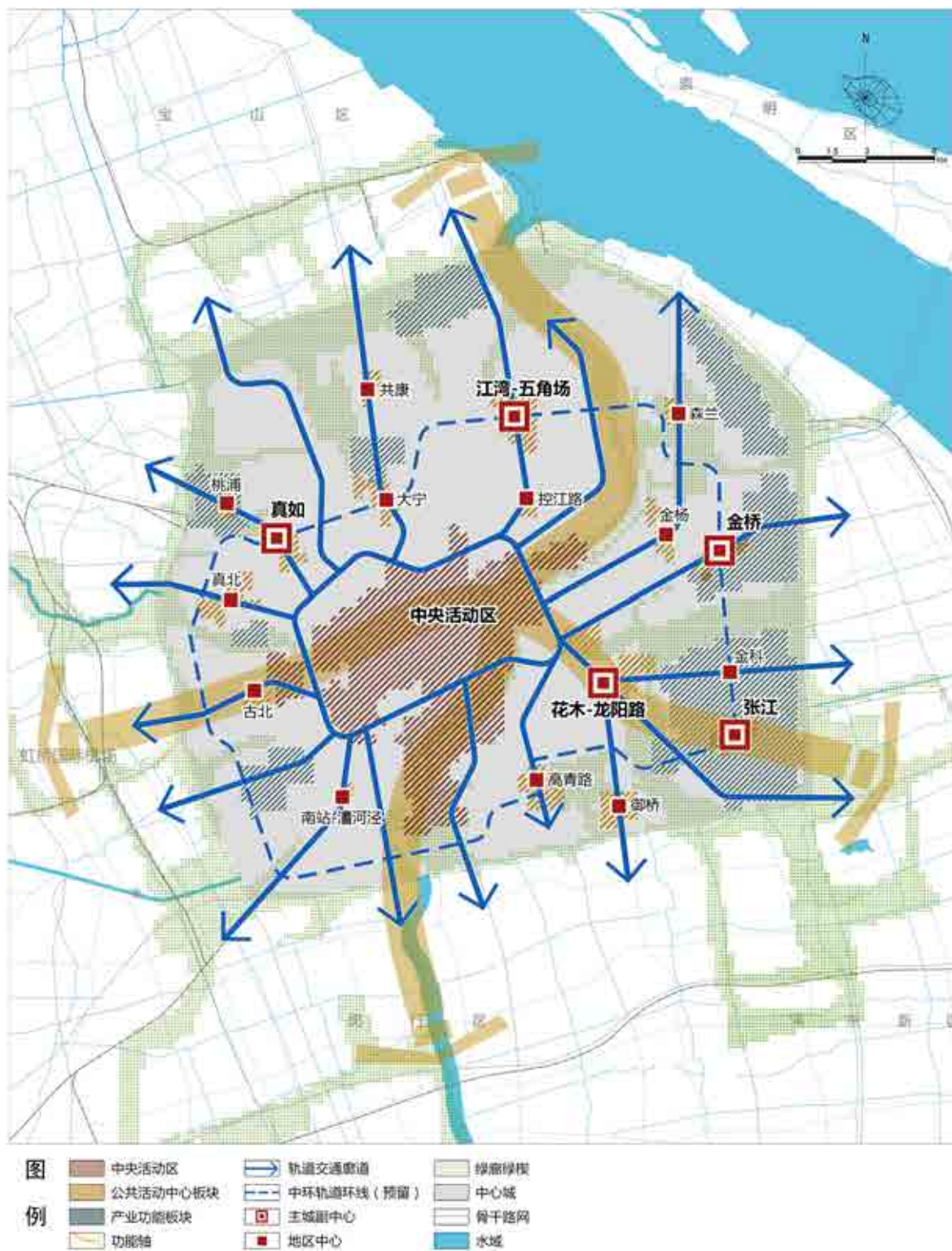
1、打造高品质的中央活动区

提升中央活动区的品质与活力，形成城市最具标志性的区域。重点打造外滩 - 陆家嘴金融服务中心，进一步集聚国际贸易、航运和总部商务等全球城市功能。重点打造世博 - 前滩 - 徐汇滨江的文化功能核心区，引领文化功能集聚，承载创新、创意、文化等全球城市功能。积极推进城市更新，促进黄浦江、苏州河沿线用地转型，打通滨江、滨河公共空间通道，打造世界级滨水区。引入个性化、艺术性的公共设施，彰显文化魅力。倡导公共交通出行，改善街道空间品质，优化慢行交通环境，通过停车泊位调控等措施，使中央活动区率先成为“低碳出行实践区”。

2、促进功能提升和布局优化

进一步强化公共交通的引导作用，优化中心城公共活动中心体系，促进公共服务功能向轴线和各级公共活动中心集聚，鼓励高强度发展和空间复合利用，并增加就业岗位、改善职住平衡。在江湾 - 五角场、真如、花木 - 龙阳路 3 个主城副中心的基础上，在浦东新区新增金桥、张江 2 个主城副中心。在人口高密度地区及服务盲区增加地区中心，中心城北部强化大宁、桃浦、共康、控江路等地区中心，浦东地区增加森兰、金杨、金科、御桥、高青路等地区中心，中心城西部强化真北、古北、南站 - 漕河泾等地区中心，确保空间结构更加均衡、功能布局更加优化。推进张江、金桥、外高桥、市北、漕河泾等产业功能板块的转型升级，集聚生产性服务业，允许布局少量高技术、高附加值、无污染的制造业，配置高品质、定制型的公共服务设施。

上海中心城空间结构规划图



3、提高公共交通服务水平

依托大运力轨道交通和地面公交，强化中心城公共交通在机动车出行中的主导地位，以有限供给为导向控制个体机动车交通出行，提高慢行交通的安全性和功能性。至 2035 年，中心城公共交通占全方式出行的比例达到 50% 以上，绿色交通出行比例达到 85%。其中，中央活动区作为低碳出行实践区，公共交通占全方式出行的比例将达到 60% 以上，个体机动化交通出行比例降低到 15% 以下。

加密北部、东部地区的轨道交通网络，在中环附近预留环线运行条件，增强沿黄浦江等主要客运走廊的轨道交通服务功能，确保张江、金桥等主城副中心均有至少 2 条轨道交通线路直接服务。结合中心城货运铁路的更新利用，充分发挥其参与城市客运的作用。研究新增线路预留宽通道、越行站的可行性，提高通道的复合功能，形成联系重要交通枢纽、市级中心、重点功能区之间的轨道快线。至 2035 年，中心城轨道交通线网密度提高到 1.1 公里 / 平方公里以上，轨道交通站点 600 米覆盖用地面积、居住人口、就业岗位比例分别达到 60%、70%、75%。



4、改善居住和公共服务品质

根据中心城人口规模由现状 1140 万人降低至 1100 万人的疏解目标，控制规划新增住宅用地规模，有序推进存量住房更新改造，优化和完善居住环境、设施配套与交通条件。满足未来人口和家庭结构变化的需求，丰富住宅类型，完成所有住宅的适老化改造，并提供国际社区、创新人才公寓等类型，优化住宅结构，提高中心城新增中小套型和租赁性住房比例。对于中央活动区以及张江、外高桥、金桥、漕河泾等就业岗位集聚的地区，鼓励通过存量住房改造、企业投资建设、政府回购等多种方式，进一步提高租赁性住房比例。

结合公共活动中心体系，推进各类市级、地区级高等级公共服务设施布局，重点在杨浦、虹口、普陀、静安的苏州河以北地区和浦东新区东部地区，增加体育、医疗、文化等现状较为紧缺的高等级公共服务设施，实现覆盖水平和服务水平的全面提升。结合 15 分钟社区生活圈的优化完善，推进基本公共服务的均等化，提高社区级文化、体育、医疗等设施的服务效率和水平。

5、织密绿地网络

持续推进楔形绿地建设，延续并加快实施桃浦、三岔港、东沟、张家浜、北蔡、三林、吴中路等 7 片楔形绿地，拓展大场楔形绿地，新增吴淞江和吴淞 2 片楔形绿地。着力完善公园绿地体系，结合重要转型地区，增加若干个面积 100 公顷以上的城市公园；按照地区公园(不小于 4 公顷)2 公里、社区公园(不小于 0.3 公顷)500 米的服务半径推进公园建设；加快公园绿地服务半径未覆盖地区的规划绿地实施，通过产业社区转型新增绿地空间；同时针灸式新增微型公园，建设完善 5-10 分钟步行可达的绿地系统。

着力强化水系对绿地系统的连通作用，注重公园绿地与城市慢行系统的衔接。沿骨干河道两侧 20 米构筑连续开放的公共空间，改善滨水生态环境，建设形成以黄浦江、苏州河为骨架的 13 条滨水廊道。至 2035 年，中心城新增公园绿地 30 平方公里以上，人均公园绿地面积从 3.8 平方米提高到 7.6 平方米，实现倍增。

上海中心城绿地网络规划图



二、以主城片区优化中心城周边地区功能

主城片区是主城区空间结构优化的关键，重点聚焦虹桥、川沙、宝山、闵行等 4 个主城片区的主城副中心培育，加快产业转型，适当增加就业岗位，优化和提升片区功能。完善基础路网，优化轨道交通城际线和市区线网络，构建由中运量轨道和常规公交构成的局域公共交通系统。建立非机动车专用通道网络，提高慢行通道的连续性和功能性。适当增加居住停车供给，控制公共活动类停车泊位供给。至 2035 年，公共交通占全方式出行的比例达到 40% 左右。

1、虹桥片区

东至外环路，南至 G50 沪渝高速，西至 G15 沈海高速，北至 G2 京沪高速，即虹桥商务区范围，片区面积 86 平方公里，规划人口规模 50 万人左右。

培育虹桥主城副中心，聚焦枢纽、会展、商贸功能，形成虹桥商务区主功能区（核心区）总部经济、东虹桥临空地区航空服务、西虹桥徐泾地区贸易会展、南虹桥华漕地区医疗教育、北虹桥江桥地区电子商务文化创意等功能组团。

控制和建设 G15 沈海高速、G50 沪渝高速两侧绿带，加快推进吴淞江两侧生态空间建设，改善生态环境。

完善虹桥枢纽交通疏散通道，增设机场联络线、嘉闵线，增加南北向轨道交通线路，降低东西向交通压力。在片区与周边城镇圈的江桥、七宝、赵巷等组团之间构建中运量轨道交通系统，提高轨道交通站点 600 米覆盖用地面积比例至 40% 左右。

打造新虹桥医学中心、会展、文化等高等级公共服务集聚区，适度新增高等级文体设施、教育设施布局。新增中小套型住房占比约 80%。大幅度提高租赁性住房比例。

上海虹桥主城片区用地布局规划图



2、川沙片区

东至浦东运河,南至下盐公路,西至 S3 沪奉高速,北至川杨河,包括川沙镇区、上海国际旅游度假区、张江科学城及其周边地区,片区面积 97 平方公里,规划人口规模 50 万人左右。

培育川沙主城副中心,促进张江、川沙、上海国际旅游度假区各板块的联动发展,进一步强化科技创新、文化创意、旅游休闲等功能。

推进张江科学城建设成为综合性国家科学中心,加快创新产业高端化和集群化发展,进一步集聚高校、科研机构 and 科技企业。

结合外环绿带建设形成大型绿地空间。规划控制机场联络线和迪士尼枢纽,优化迪士尼接驳线,新增轨道交通线,加强片区与中心城和浦东枢纽的交通衔接,提高轨道交通站点 600 米覆盖用地面积比例至 30% 左右。提高片区路网密度,加强南北向道路交通联系。

依托张江科学城、川沙镇区和上海国际旅游度假区,适度增加高等级教育、医疗卫生和文体设施数量。多途径提供多样化住宅产品,重点在张江科学城增加租赁住房。

上海川沙主城片区
用地布局规划图



3、宝山片区

外环路至 G1501 绕城高速之间的宝山南部地区，片区面积 84 平方公里，规划人口规模 65 万人左右。

结合吴淞工业区转型及杨行城市枢纽，跨越蕙藻浜打造吴淞主城副中心，重点培育航运、商贸、科教研发等功能，预留大型文化体育设施空间。促进顾村工业区转型升级，培育科技创新产业功能，形成顾村地区中心，提升城市活力和就业服务能级。

控制和建设多条南北向绿带空间，完善长江口绿地，结合吴淞工业区转型提高杨行、吴淞的绿化水平。

适当增加跨外环路通道，提高慢行交通的连通性，增加南何支线、宝嘉线等轨道城际线，沿客流走廊增加轨道交通线路。完善组团内部轨道接驳系统，提高轨道交通站点 600 米覆盖用地面积比例至 40% 左右。

重点新增高等级医疗卫生和文体设施，严格控制新增住宅用地，新增中小套型住房占比约 80%，增加租赁性住房。

上海宝山主城片区用地布局规划图



4、闵行片区

外环路以外的闵行南部地区，片区面积 199 平方公里，规划人口规模 135 万人左右。

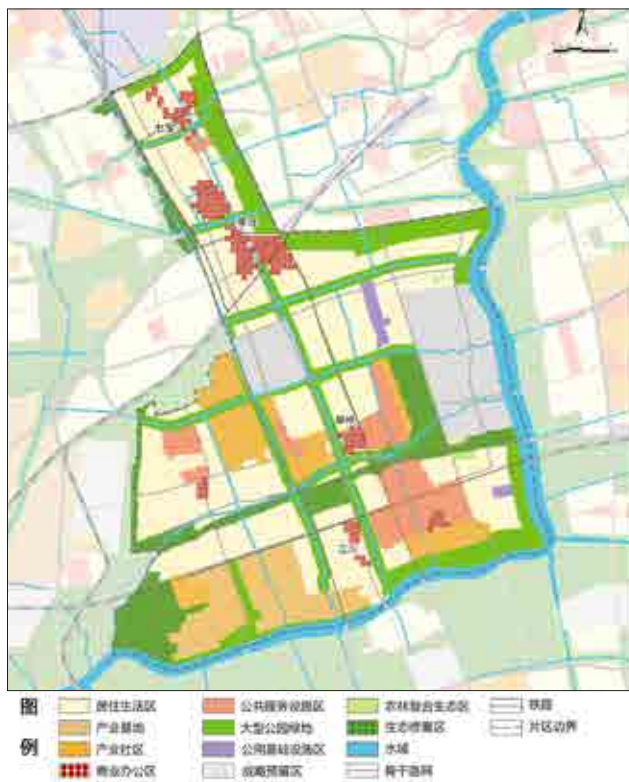
强化莘庄主城副中心建设，结合轨道交通站点换乘枢纽提升商贸综合服务功能。促进闵行经济技术开发区、莘庄工业区产业转型提升，与紫竹国家高新技术产业开发 区共同形成产业创新单元，强化科技创新的核心功能，形成颛桥、江川等地区中心。积极推动吴泾地区产业转型和空间留白，预留吴泾滨江地区大型文体设施空间。

结合吴泾和老闵行地区的产业用地转型新增滨江生态空间，提升闵行滨江的整体环境水平，建设吴泾、沪宁、申嘉湖等多条生态间隔带。

新增轨道交通线加强闵行南部与中心城的交通联系，并构建片区内部中运量轨道交通网络，提高轨道交通站点 600 米覆盖用地面积比例至 40% 左右。

依托中心城高等级公共服务设施辐射，适当新增医疗卫生等高等级公共服务设施。鼓励规划办公和居住用地、转型工业用地综合设置公共服务设施。严格控制规划新增住宅用地，新增中小套型住房占比约 80%。对于颛桥和江川地区就业岗位较为集中的产业园区，重点增加租赁性住房。

上海闵行主城片区
用地布局规划图



三、以城镇圈促进城乡统筹发展

以城镇圈作为空间组织和资源配置的基本单元，优化郊区空间结构。重点做好“三个倾斜”，公共服务资源配置向郊区人口集聚地倾斜，基础设施建设投入向整个郊区倾斜，执法管理力量向城乡结合部倾斜，提高新城、新市镇的服务能级，加快推进城乡一体化发展。规划形成 24 个城镇圈，包括 16 个综合发展型城镇圈、4 个整合提升型城镇圈和 4 个生态主导型城镇圈。

城镇圈发展内涵

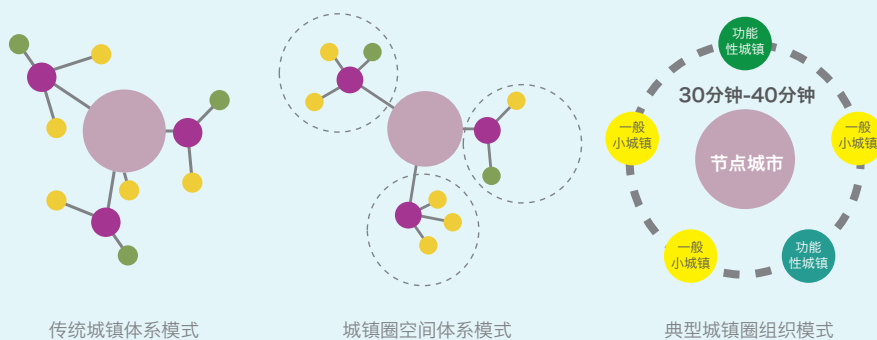
城镇圈是按照 30-40 分钟交通出行时间，以一个或多个城镇（新城或新市镇）为核心，按照居民交通出行的活动规律，有效配置公共服务资源，集就业、生活、服务为一体，范围覆盖若干个建制镇或街道，统筹公共服务设施配置，促进城镇圈内产城融合、职住平衡、资源互补、服务共享，实现地区组团式统筹发展、城乡发展一体化。

强化交通网络支撑。结合新城和核心镇、中心镇的公共中心布局区域性交通枢纽，提升轨道交通对城镇圈的服务覆盖。加强新城、核心镇、中心镇对于周边城镇和乡村地区的公交网络便捷服务，实现城镇圈内交通出行 30-40 分钟。

共享公共服务设施。选择交通区位良好的地区设置高等级公共服务设施，配置与城镇功能相匹配的公共服务类型，实现城镇圈内公共服务均等化和特色化，鼓励设施和服务的共享互通。

促进环境品质提升。发掘地域文化，塑造特色，形成网络化的绿道和生态格局，提高城镇圈内生活和环境品质。

注重空间规划引导。以城镇圈为空间单元，加强各类资源统筹，明确发展导向、功能布局、人口规模、用地规模、就业岗位以及综合交通体系、绿化生态网络、产业布局、公共中心体系等。



1、综合发展型城镇圈：强化新城、核心镇和中心镇的综合服务功能

由新城、核心镇和中心镇引领，着重体现郊区城乡统筹与跨区域协调。重点加强公共服务和资源配置，促进产城融合，引导人口向新城、核心镇和中心镇集中。推进跨区域综合交通设施与公共服务设施对接和共享。

新城引领的城镇圈，包括嘉定、青浦、松江、奉贤、南汇等城镇圈。重点加强人口集聚，完善市级公共服务设施，以新城为核心加强高等级文教体卫设施的集聚和共享。提升服务业能级，推进产业结构调整，强化新城科技创新引领作用，推动存量工业用地转型升级，形成区域性的产业和就业核心，促进产城融合。保护现有新城大型绿地，完善滨河廊道与新城周边生态空间建设。加强主城区与新城、新城之间及近沪地区跨区域的公共交通衔接。

核心镇引领的城镇圈，包括金山滨海地区和崇明城桥地区城镇圈。加强人口集聚，完善市级公共服务设施，加强高等级文教体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。

中心镇引领的城镇圈，包括长兴、枫泾、朱泾、安亭、亭林、奉城、海湾、惠南、罗店等城镇圈。适当集聚人口，在城镇圈内各新市镇间统筹配置高等级公共服务设施。积极推进产业社区建设。提升局域公共交通网络和慢行交通环境，快速接驳进入市域公共交通网络。

2、整合提升型城镇圈：突出中心城周边新市镇的生态宜居功能

由中心城周边新市镇组成的城镇圈，着重体现生态宜居功能。包括南翔 - 江桥、九亭 - 泗泾 - 洞泾 - 新桥、浦江 - 周浦 - 康桥 - 航头、唐镇 - 曹路 - 合庆等城镇圈。严格控制规划新增住宅用地，完善地区级公共服务设施，合理配置高等级服务资源。推动存量工业用地转型升级，形成区域性的就业核心。结合生态间隔带与近郊绿环建设大型公园，构建组团开敞的空间格局。构建组团内部轨道接驳系统，提高慢行连通性。

3、生态主导型城镇圈：强化生态维护功能

由生态功能主导的新市镇组成的城镇圈，着重体现城乡服务、农林保护、旅游休闲等功能。包括陈家镇、东平、新海、朱家角等城镇圈。加强整体生态基底保护，培育生态农业与旅游度假产业，加快郊野公园与休闲旅游度假区建设，严格控制自然保护区范围内的开发建设。严格控制住宅规模，采用组团共享的方式建设公共服务设施。提升局域公共交通网络和慢行交通环境，形成以“常规公交 + 慢行”为主导的交通模式。

上海市域城镇圈规划图



- | | | | |
|----|---|---|---|
| 图例 | 主城区 | 一般镇 | 水域 |
| | 新城 | 综合发展型城镇圈 | 铁路 |
| | 核心镇 | 整合提升型城镇圈 | 骨干路网 |
| | 中心镇 | 生态主导型城镇圈 | 省市界 |

4、促进城镇圈跨行政区统筹

临近上海市域边界的城镇圈（嘉定安亭 - 青浦白鹤 - 江苏昆山花桥、金山枫泾 - 松江新浜 - 浙江嘉善 - 浙江平湖新埭、崇明东平 - 江苏海门海永 - 江苏启东启隆）进一步加强基础设施对接，促进规划共同研究编制，建立生态环境共保共治机制，实现功能布局融合、基础设施统筹、公共服务资源共享，推动上海和近沪地区一体化发展。

跨市域统筹的城镇圈

以嘉定安亭 - 青浦白鹤 - 江苏昆山花桥城镇圈、金山枫泾 - 松江新浜 - 浙江嘉善 - 浙江平湖新埭城镇圈为例。重点加强在功能、交通、环境、设施等方面的衔接。

功能衔接：共同考虑产业、服务、居住等功能和高等级公共服务设施配置。

交通对接：对接道路系统，构建地区客运交通体系。

环境共治：共同保护生态廊道，贯通蓝网绿道。

设施共商：垃圾处理、污水处理、变电站等市政基础设施的选址避让城市功能集聚区。

机制协调：共同编制规划，推动城市建设、运营、管理一体化。



嘉定安亭 - 青浦白鹤 - 江苏昆山花桥城镇圈



金山枫泾 - 松江新浜 - 浙江嘉善 - 浙江平湖新埭城镇圈

市域内部区与区交界地区的城镇圈（浦江 - 周浦 - 康桥 - 航头，亭林 - 叶榭，朱泾 - 泖港 - 吕巷 - 廊下），重点完善跨行政区的高等级公共服务设施配置、交通衔接和生态保护等机制，实现公共服务高效供给和出行低碳便捷。

跨区统筹的城镇圈

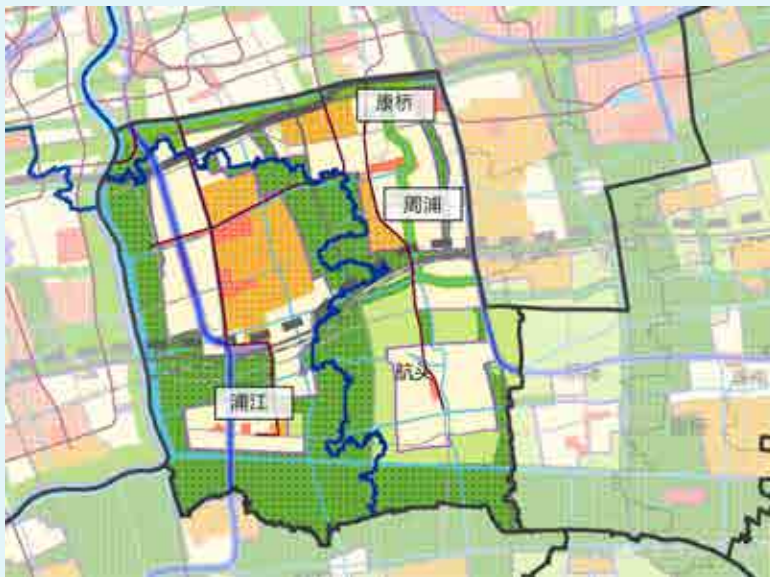
以浦江-周浦-康桥-航头城镇圈为例。该城镇圈跨闵行、浦东两区。考虑各镇特色和潜力，结合工业用地转型配置公共服务设施。

鼓励配置二级甲等以上医院、老年护理院、医疗急救中心、疾控中心、康复医院、专科医院等高等级医疗设施。

鼓励配置综合体育馆或区级以上体育中心、单项体育场馆、体育公园等高等级体育设施；选择配置体育训练基地。在浦江镇依托郊野公园等生态空间预留空间。

鼓励配置中等职业教育机构、成人高等教育或职业技术培训机构、示范性社区学院、区级以上老年教育机构等高等级教育设施；考虑配置普通高等教育机构、科研院所、国际学校等。在周浦镇依托周浦高校集聚区预留设置空间。

鼓励配置区级以上博物馆、美术馆、公共图书馆、剧院等高等级文化设施；选择配置区级以上科技馆等设施。可根据各镇特色，结合现有设施改扩建或综合设置。推荐在浦江镇和周浦镇镇区预留高等级综合性文化设施空间。



浦江 - 周浦 - 康桥 - 航头城镇圈

四、以战略预留区应对重大功能需求

1、划定战略预留区

结合市域功能布局调整，在规划城市开发边界内明确对战略留白空间的规划引导和落地，划定战略预留区。主要包括规划市级重点功能区及周边拓展地区、现状低效利用待转型的成片工业区以及规划交通区位条件发生重大改善的地区等，总规模约 200 平方公里，确保未来重大功能项目、重大事件落地。

2、预留城市重大事件用地

在战略预留区内，选择距离市中心较近、有利于带动城市更新或新区发展且公共交通较为便捷的地区，预留作为大型综合性国际赛事场馆选址。同时，预控其他专业性国际体育赛事用地。

3、建立战略预留区规划启动机制

战略预留区统一由市政府管理。建立规划启动机制，在动态评估的基础上，开展规划研究工作，经市规划委员会审议，对符合城市总体规划的功能导向和布局要求的，由市级相关部门会同相关区政府依法合规对战略预留区启动规划编制、审批和实施管理。

实施过渡期管控政策。战略预留区内的现状建设用地，在不影响规划长远战略发展的情况下，可以继续使用。除完善生态环境、公共服务和基础设施配套以外，原则上不得进行大规模改建、扩建和新建。

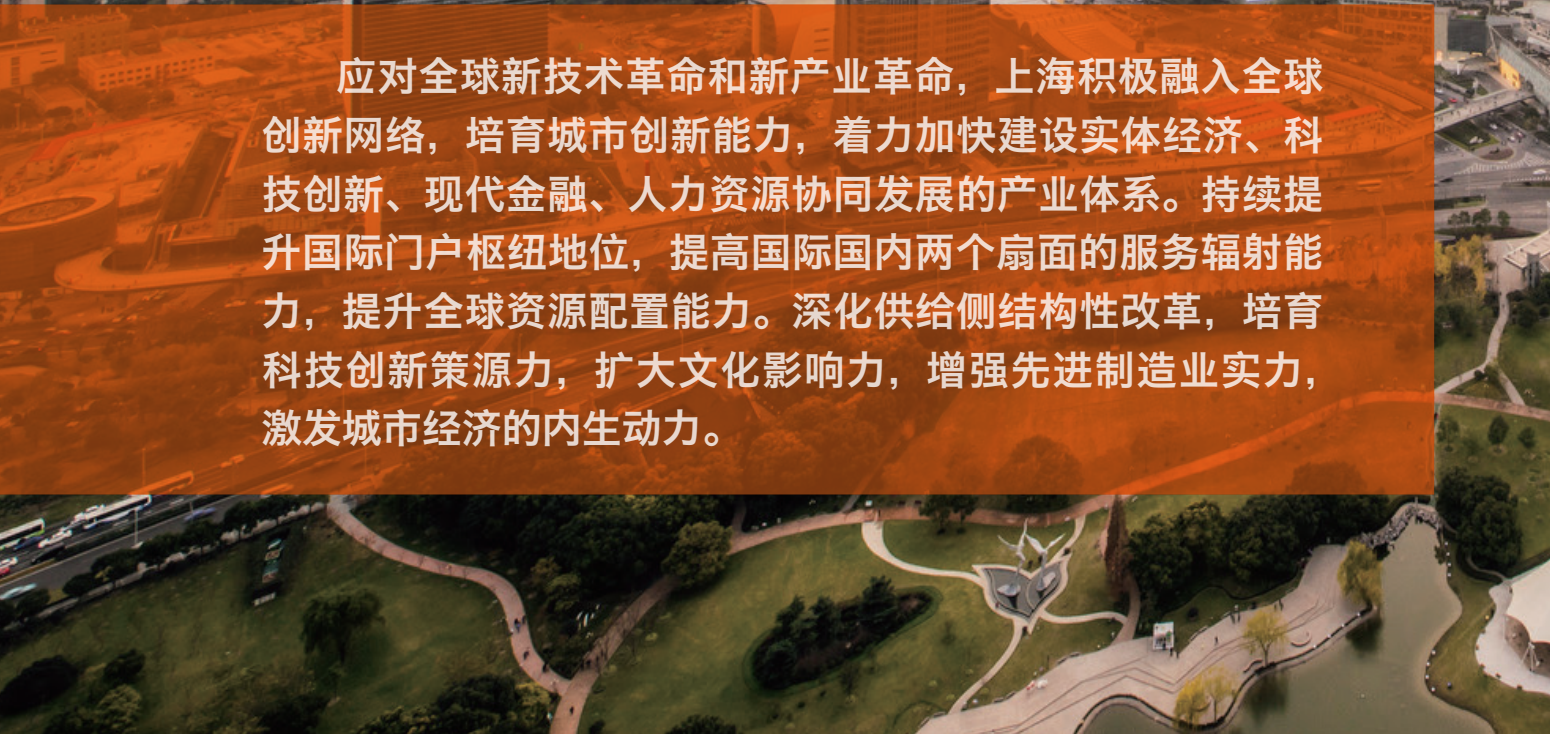
第五章

更具活力 的繁荣创新 之城

A CITY OF
PROSPERITY AND
INNOVATION



应对全球新技术革命和新产业革命，上海积极融入全球创新网络，培育城市创新能力，着力加快建设实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的产业体系。持续提升国际门户枢纽地位，提高国际国内两个扇面的服务辐射能力，提升全球资源配置能力。深化供给侧结构性改革，培育科技创新策源地，扩大文化影响力，增强先进制造业实力，激发城市经济的内生动力。





提升全球城市核心功能

- 向具有全球影响力的科技创新中心进军
- 提升全球经济辐射力
- 扩大国际文化影响力
- 保障先进制造业发展
- 疏解城市非核心功能



建设更开放的国际枢纽

- 强化亚太地区航空门户地位
- 推动国际海港枢纽功能升级
- 增强铁路枢纽辐射服务能力
- 提升信息通信枢纽服务水平



强化便捷高效的综合交通支撑

- 实施公交优先战略
- 优化道路交通功能
- 发展现代货运系统
- 积极适应新兴技术发展



营造更具吸引力的就业创业环境

- 优化就业岗位结构和布局
- 促进中小微企业发展
- 提供鼓励人才成长的环境

核心指标

	2020 年	2035 年
金融业增加值占全市地区生产总值比例 (%)	≥15	18 左右
全社会研究与试验发展 (R&D) 经费支出占全市地区生产总值的比例 (%)	4	5.5 左右
文化类从业人员占就业总人口的比例 (%)	8	10 左右
产业基地内用于先进制造业发展的工业用地面积 (平方公里)	150	150
年入境境外旅客总量 (万人次)	900	1400 左右
航空旅客中转率 (%)	≥15	19 左右
公共交通占全方式出行比例 (%)	30	40 左右
对 10 万人以上新市镇轨道交通站点的覆盖率 (%)	70	95 左右
新增住房中政府、机构和企业持有的租赁性住房比例 (%)	≥20	≥20
职住平衡指数	≥ 80 (主城片区) ≥ 70 (整合提升型城镇圈) ≥ 100 (综合发展型城镇圈)	≥95 (主城片区) ≥ 73 (整合提升型城镇圈) ≥115 (综合发展型城镇圈)

第一节 提升全球城市核心功能

一、向具有全球影响力的科技创新中心进军

1、培育科技创新能力

紧密跟踪世界科技前沿，落实国家战略需求，系统推进全面创新改革试验，建成与我国经济技术实力和综合国力相匹配、具有全球影响力的科技创新中心。集聚全球顶尖创新人才、国家重大科技基础设施、高水平综合型大学、科研机构和跨国企业研发中心，重点建设上海张江综合性国家科学中心，形成中国乃至全球新知识、新技术的创造之地、新产业的培育之地，实现前瞻性基础研究、引领性原创成果重大突破。充分激发全社会创新创业活力和动力，推动科技创新与经济社会发展深度融合。发挥中国（上海）自由贸易试验区和上海张江国家自主创新示范区制度创新优势，全面提高上海科技创新的国际合作水平。至 2035 年，全社会研究与试验发展（R&D）经费支出占全市地区生产总值比例达到 5.5% 左右，战略性新兴产业增加值占全市地区生产总值比例提高到 25%，跨国公司研发总部入驻数量居亚洲首位。

2、发展多样化科技创新空间

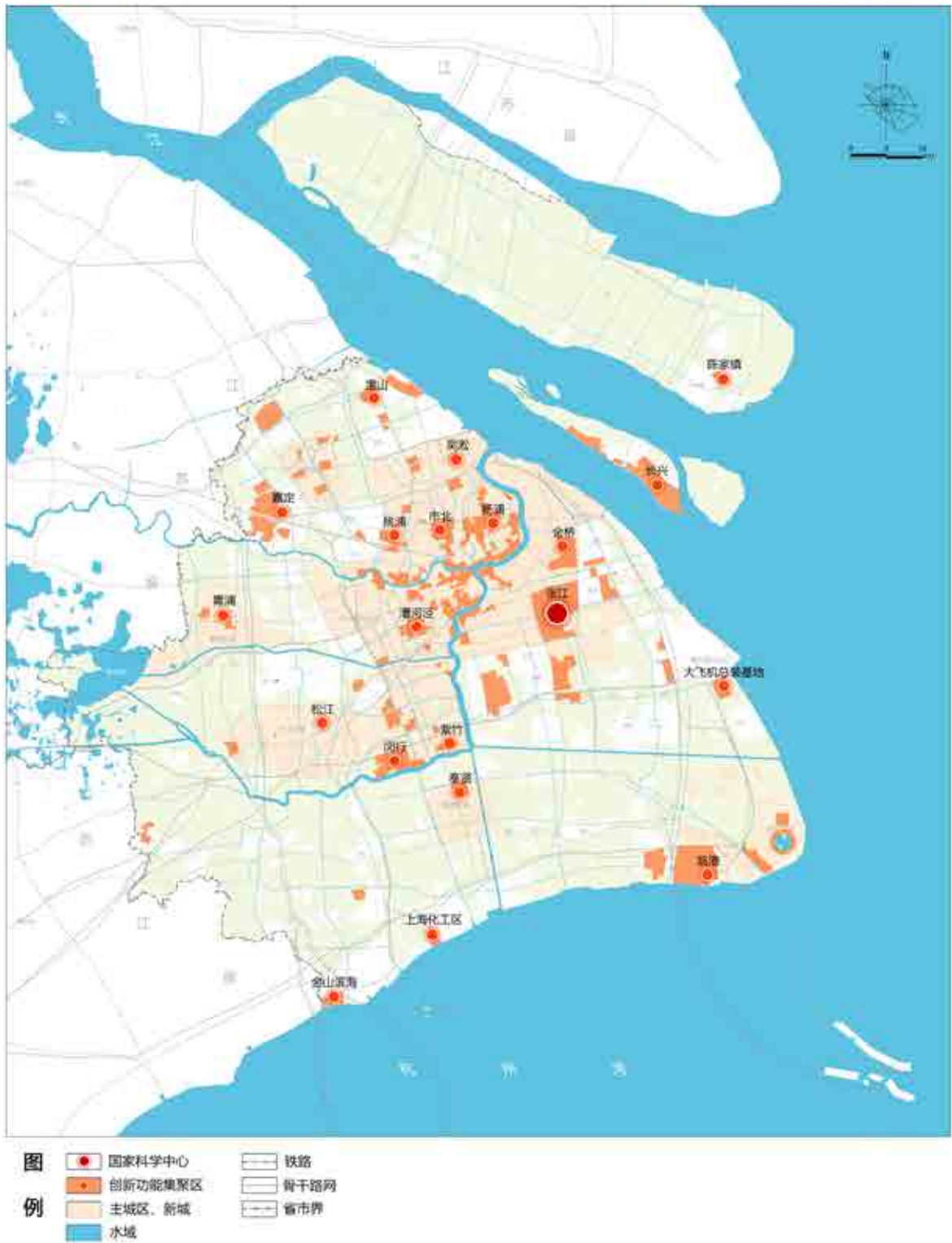
推动上海张江综合性国家科学中心建设，加强重大科技基础设施支撑，依托中科院等优秀科研机构、上海科技大学等知名大学集聚优势，成为世界级重大科技基础设施集群和具有世界领先水平的综合性科学研究试验基地，形成上海科技创新中心的核心区域。依托紫竹、漕河泾、杨浦、市北、嘉定、临港等高新技术产业园区、大学城和重要产业基地，成为创新功能集聚区，加快科学技术创新和成果应用转化。促进创新功能与城市功能互动发展，形成融合科技、商务、文化等功能的复合型科技商务社区（TBC 产业社区）。结合城市更新和工业用地转型，积极盘活存量资源，发展量多面广、规模适宜的嵌入式创新空间，为小微科创企业提供成长空间。

营造创新环境

TBC (Technology + Business + Culture) 产业社区：强化与创新经济和创新发展相适应、更好吸引全球创新创业人才的服务设施和服务环境，是创新功能、产业功能、文化功能和城市功能融合发展的宜居、宜业、宜游的城市功能区。比如美国硅谷和“第二硅谷”尔湾市、新加坡玮壹科技园、日本关西文化科学城、法国索菲亚安蒂波利斯科技园等，都是创新、产业、文化和社区融合发展的典范。

三区联动：在建设杨浦知识创新区的过程中，上海市杨浦区率先与区内大学提出了大学校区、科技园区、公共社区“三区融合，联动发展”的理念，以大学校区为依托，以科技园区为平台，以资源在公共社区的集聚、共享和融合为抓手，发挥科教资源丰富的优势，优先发展现代服务业和高新技术产业，推动科技园区、大学校区、公共社区之间在科技、经济、人才以及区域发展等方面的融合与互动发展。目前，“三区联动”已成为上海市推进产学研合作和科教兴市的重要抓手。

上海市域科技创新布局规划图



3、营造激发创新活力的制度环境

坚持市场导向，探索建立适应创新需求的政府管理制度。建立科技成果转化、技术产权交易、知识产权运用和保护协同的制度，强化市场在创新要素配置中的决定性作用。建立尊重知识、尊重创新、让创新主体获益的创新收益分配制度。完善创新投融资体系，加强金融财税政策支持。建立积极灵活的创新人才发展制度。

二、提升全球经济辐射力

1、提高国际金融功能影响力

以人民币国际化和金融改革创新开放为动力，提升上海在国际金融市场建设、金融服务标准设定、金融服务创新等方面的话语权，提高对全球金融资源的配置能力，建设资本集聚中心、财富管理中心和金融创新中心，助力中国实现参与全球产业链、价值链重组的战略目标。至 2035 年，金融业增加值占全市生产总值比例达到 18% 左右，主城区金融从业人员占就业总人口的比例达到 12%。

加强对国际金融中心功能的空间支撑。由陆家嘴金融城、外滩金融集聚带等组成的上海金融集聚区，成为上海国际金融中心功能的核心承载区。打造金融小镇等特色金融功能区，依托特定的产业基础或功能业态提供优质高效的金融服务。鼓励发展金融服务外包、金融信息技术服务、金融教育培训等专业型金融服务功能区。

2、提升国际贸易服务辐射能级

建成具有国际国内两个市场资源配置功能、与我国经济贸易地位相匹配的国际贸易中心，形成商品和要素自由流动、平等交换的现代市场体系，建立与高标准国际投资和贸易规则衔接的制度体系，完善高集聚度、繁荣度、便利度的商业环境。促进跨国公司地区总部、贸易型总部、中小贸易企业等各类市场主体，以及具有影响力的贸易投资促进、信息咨询、仲裁中介机构和国际组织高度集聚。加快建设中国（上海）自由贸易试验区，积极探索建设自由贸易港，提升虹桥商务区等地区的贸易服务能级。打造世界级口岸，口岸货物进出口规模位于世界前列。加快跨境电子商务发展，努力推动消费升级。

3、建设高品质的商务集聚区

提升商务设施集聚度，以中央活动区为核心，依托主城区“十”字形发展轴和公共活动中心形成若干商务集聚区，更好地承载金融、贸易、航运等全球城市核心功能。至 2035 年，全市生产性服务业增加值占服务业增加值比例达到 70% 以上，全市商务办公总建筑面积约 1 亿平方米。根据城市功能和经济发展需求，适度控制办公用地供应节奏。加强办公楼宇更新改造，甲级办公楼宇建筑面积占办公建筑总面积的比例达到 30%。加强会展、商业、文化等功能与商务功能的融合发展，提升商务区整体活力。

三、扩大国际文化影响力

1、塑造国际文化大都市品牌

坚定文化自信，坚持中国特色社会主义文化发展道路，践行社会主义核心价值观，建设国际文化大都市。深入发掘和提升城市文化内涵，突出上海文化精神和文化资源的特征与优势。策划上海城市整体标识体系，提炼突出海派文化内涵的标识要素，提升门户枢纽、公共活动中心、重大公共设施和重要街道广场等城市公共空间的文化形象。以市场化手段引导文化品牌壮大，建设全球文化产品和服务平台，集聚全球文化人才和机构，成为全球设计和时尚产业中心、创意设计中心和职业教育中心。

2、提升国际文化传播能力

发挥上海优势，讲好中国故事。促进国际文化交流与创新，依托高校、科研机构和文化创意企业，提高上海国际交流交往能力。吸引联合国教科文组织、金砖国家新开发银行等各类国际组织、地区组织或者其分支机构来上海设立总部，打造国际文化机构总部集聚区。举办具有国际影响力的文化节庆和展会活动，形成国际文化艺术交流中心。鼓励社会力量自发起、自组织文化活动。培育形成一批跻身世界一流的知名艺术团体、文化名人和国际品牌。至 2035 年，拥有 40 个以上丰富多彩、具有全球影响的国际文化节庆和体育赛事。

3、繁荣城市文化产业

构建文化创意产业全球创新平台，发现和扶植一批文化温床。围绕上海的物质和非物质文化遗产保护，聚焦文艺场所、文化创意园区、特色小镇、虚拟文化交流网络等空间与场所，通过品牌推广、专业管理、财税扶持等方式来提供有形和无形的文化发展平台。塑造兼具人文底蕴和创意时尚的设计之都，引导时尚创意功能向艺术设计之外的大量应用设计领域扩散，强化上海文化整体实力。至 2035 年，文化类从业人员占就业总人口的比例达到 10% 左右。



新天地

4、建设世界著名旅游目的地城市

深入挖掘城市旅游资源,突出历史文化风貌区、历史建筑、公园绿地、景观河流、文化创意园区等特色空间,整合城市自然和人文资源。围绕外滩-人民广场-豫园、衡山路-复兴路、陆家嘴、世博会地区、上海国际旅游度假区、佘山国家旅游度假区、崇明世界级生态岛、环淀山湖地区、中国历史文化名镇与名村等重点区域建设综合性旅游休闲区,提升多元休闲和旅游服务功能,提供丰富独特的旅游体验。将旅游休闲与城市大事件相结合,提升城市旅游吸引力。至2035年,实现年入境境外旅客1400万人次左右。



ATP1000 上海大师赛比赛盛况

四、保障先进制造业发展

1、保障先进制造业发展空间

将承载国家战略功能、具有一定规模或对周边地区具有一定影响的先进制造业基地予以长期锁定并提升能级,形成代表国内制造业最高水平的产业基地,促进产业向高端化、服务化、集聚化、融合化、低碳化发展,提升在全球产业链和价值链中的地位。全市规划工业仓储用地总规模控制在规划建设用地规模的10%-15%,产业基地内用于先进制造业发展的工业用地面积不少于150平方公里。科学引导产业基地内产业的转型与升级,建立产业引进和退出的评估和决策机制。

2、推动产业转型升级

推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合，重点把握产业链中的研发、销售两端，强化研发、中试、定制、核心技术转让交易等功能，生产方式向制造智能化、能源生态化、空间集约化方向发展。培育若干世界级先进制造业集群，打造相关产业的区域控制中心，引领带动长三角城市群制造业联动和协调发展。郊区集聚发展先进制造业，主城区内优先发展高附加值都市型工业和高端生产性服务业。压缩钢铁、石化等传统制造业的用地规模。主城区内吴淞地区、高桥地区、吴泾地区逐步淘汰钢铁、化工产业，推动地区功能整体转型。促进宝山地区钢铁、金山地区石化产业能级提升，并发展相关的研发和服务功能，加快实施低效工业用地减量化。转型工业用地优先用于战略性新兴产业、公共服务、休闲游憩以及重大基础设施建设。



五、疏解城市非核心功能

做强城市核心功能，坚持政府引导与市场机制相结合，逐步推动城市非核心功能向郊区以及更大区域范围疏解。以科技创新推动产业转型升级，提高全要素生产率，减少经济增长对重化工业、房地产业、劳动加工密集型产业和投资的依赖。适应全市规划建设用地总规模负增长的要求，结合用地结构优化和用地绩效提升，推进低效工业用地减量化。提高安全、环保、能耗、土地、产出效益等准入标准，加快淘汰高污染、高能耗、低产出的企业。加强长三角区域基础设施一体化建设，推动产业发展错位竞争、公共服务资源跨区域优势互补，促进科技、人才、资本、企业在城市之间自由流动、优化配置。

上海市域先进制造业发展空间规划图



- | | | |
|----|--|--|
| 图例 | 产业基地 | |
| | 产业社区(制造业) | |
| | 主城区、新城 | |
| | 水域 | |

第二节 建设更开放的国际枢纽

一、强化亚太地区航空门户地位



1、提升航空枢纽能级

优化航空空域使用结构，提升空中交通管理能力，提高航空设施吞吐能力和运输效率。持续改进航空网络通达性，大力发展国际运输，构建全球性航空运输网络，网络覆盖度达到国际大型枢纽机场水平。至 2035 年，上海航空枢纽设计年客运吞吐能力 1.8 亿人次左右，旅客中转率、出入境客流比例提高至 19% 左右和 38%，货邮运量 650 万吨左右。拓展浦东国际机场的设施规模，着力提升浦东、虹桥国际机场保障能力。

2、完善机场服务体系

完善浦东国际机场和虹桥国际机场的公共航空运输功能，适度发展公务航空服务功能。合理利用低空空域资源，在青浦规划预留大型通用机场，以公务机起降服务为主要功能，兼顾城市管理、应急保障需求，缓解两场公务机运输保障压力。在杭州湾、长江口等地区规划布局若干小型通用机场，以城市管理、应急保障需求为主要功能。

3、积极引导航空产业与城市的协调发展

充分依托空港资源，发展临空产业。浦东机场地区加强高端航空航运要素资源的集聚，打造以航空制造及研发、综合物流、要素交易等为主导功能的航空城。虹桥主城片区完善总部经济、金融商务、公务机产业、保税免税、航空物流等功能。结合低空空域管理改革，发展应急救援、商务旅游、海洋开发等功能，在杭州湾、长江口等地区预留发展水上飞机等多元化功能的岸线和配套条件。

二、推动国际海港枢纽功能升级

1、强化高端航运服务功能

巩固提升国际海港枢纽地位,支撑长江经济带、海上丝绸之路发展,至2035年,上海港集装箱吞吐量保持在4000万-4500万标准集装箱(TEU)。提高港口国际、国内中转能力,上海港国际集装箱中转比例达到13%。拓展国际邮轮航线,建成亚太地区规模最大的邮轮母港,年客运吞吐量达到450万人次左右。积极培育船舶经纪、航运金融、海事法律等高端航运服务功能,在北外滩、陆家嘴、洋山-临港、外高桥、吴淞等地区形成高能级航运服务业集聚区。

2、优化完善港口功能布局

上海港形成以洋山深水港区、外高桥港区为核心,杭州湾、崇明三岛等港区为补充的格局,其中洋山深水港区是上海国际航运中心集装箱深水枢纽港区、国际远洋集装箱班轮的主靠港。逐步调整黄浦江沿线、长江口货运码头功能,合理布局内河港区,对接海港。加强对横沙等海洋战略资源的保护和控制。依托吴淞口国际邮轮港和北外滩国际客运中心,结合杭州湾北岸地区生活岸线功能调整,完善全市客运港区布局,推动邮轮母港以及游艇、游船等码头设施建设。

3、调整港口货运集疏运结构

提升长江黄金水道的水运能力,突出江海联运,加快高等级航道和配套港区建设发展,至2035年,水水中转比例达到55%以上,货物公路转运总量大幅下降。依托沪通、沪乍杭铁路构建多式联运枢纽,积极发展海铁联运,提高枢纽辐射能力和集疏运效率。完善洋山深水港区、外高桥港区的疏港通道,研究预留浦东与大洋山的联系通道。



东海大桥

三、增强铁路枢纽辐射服务能力

1、提升国家铁路通道能力

强化上海铁路枢纽作为国家铁路网主枢纽的地位，至 2035 年，铁路运输占对外客运比例达到 65% 左右。优化京沪（沪蓉）、沪昆等既有铁路通道服务容量和品质，加快推进沪通铁路，规划建设沪乍杭铁路、沪杭城际铁路、沪苏湖铁路（新增），研究控制北沿江铁路、沪甬（舟）铁路。

2、优化完善客货枢纽布局

在现有虹桥站、上海站、上海南站的基础上，根据浦东国际机场对外衔接的功能需求，新增国家沿海通道上的上海东站（祝桥），拓展浦东对外交通格局。完善安亭北站、松江南站，新增杨行站、奉贤站、南汇站等，形成“四主多辅”的铁路客运枢纽布局，提高综合性节点城市的对外交通服务能力。

优化调整南翔编组站功能，结合区域铁路网络在沪乍杭、沪通通道上研究控制新的铁路编组站。新增外高桥集装箱站，增强铁路对国际海港枢纽的支撑。以整合外移为原则，提升完善沿海通道上的徐行、四团等货运枢纽功能。



四、提升信息通信枢纽服务水平

1、强化全球通信枢纽服务功能

持续扩容现有海底光缆系统容量，提高面向国际通信的网络管理和服务能力，海底光缆国际通信容量继续保持全国领先。

2、打造全球先进的信息通信网络

与未来通信发展水平相适应，建立“海、陆、空、天”一体化的城市信息基础设施体系。持续扩容承载网络的国际、省际出口，加快提升互联网国际、省际出口带宽。完善重点无线电台站的空间布局，加强信息基础设施与城市公共设施的融合发展，优化信息通信网络结构，有效提升网络全业务承载能力和综合服务保障能力，实现高速无线数据通讯网络覆盖率达到100%。

3、提升大数据云计算服务能力

持续推进高端数据中心（IDC）建设，打造服务创新的规模化云计算服务平台。积极推动已有数据中心升级改造。加强区域合作，研究数据中心异地布局服务，推进上海与其它省市数据中心的合作。



第三节 强化便捷高效的综合交通支撑

一、实施公交优先战略

1、发展多元化的公共交通模式

在既有市域轨道交通和常规公交系统基础上，构建由铁路、城市轨道、常规公交和辅助公交等构成的多模式公共交通系统，形成城际线、市区线、局域线等 3 个层次的轨道交通网络，提供因地制宜的公共交通服务。至 2035 年，全市公共交通占全方式出行比例达到 40% 左右，力争实现中心城平均通勤时间不超过 40 分钟。

轨道交通网络功能层次一览表

系统模式		功能定位	设计速度 (公里/小时)	平均站距 (公里)	设计运能 (万人/小时)	规划里程 (公里)
城际线	城际铁路 市域铁路 轨道快线	服务于主城区与新城及近沪城镇、新城之间的快速、中长距离联系，并兼顾主要新市镇。	100-250	3-20	≥1.0	1000 以上
市区线	地铁	服务高度密集发展的主城区，满足大运量、高频率和高可靠性的公交需求。	80	1-2	2.5-7.0	1000 以上
	轻轨	服务于较高程度密集发展的主城区次级客运走廊，与地铁共同构成城市轨道交通网络。	60-80	0.6-1.2	1.0-3.0	
局域线	现代有轨电车、胶轮系统等	作为大容量快速轨道交通的补充和接驳，或服务局部地区普通客流、中客流走廊，提升地区公交服务水平。	-	0.5-0.8	0.5-1.5	1000 以上

2、构建市域轨道交通网络

充分发挥铁路服务城市客运交通的功能，构建轨道交通城际线网络。强化新城与主城区快速联系和对外辐射能力，形成 9 条主城区联系新城、核心镇、中心镇及近沪城镇的射线，新城与主城区之间的公共交通出行比例提升至 80%，枢纽之间的轨道交通出行时间缩短至 40 分钟以内，并在宝山、嘉定、青浦、松江、金山、崇明方向预留通道与近沪城镇对接。强化外围地区之间的联动发展，利用沪通、沪乍铁路发挥市域铁路功能，新增嘉青松（金）线、宝嘉线、南枫线等，在新城、核心镇、中心镇之间形成 10 条左右联络线。规划建设机场联络线并控制轨道快线通道，加强浦东枢纽和虹桥枢纽的快速联系。构建 2-3 条联系市级中心、重点功能区、深入中心城内部的轨道快线。注重交通通道功能复合利用和设施资源共享，并通过市域枢纽节点转换和部分区段的跨线直通运行，实现多种模式轨道交通系统之间的互联互通。

3、提高公共交通的便利度和舒适度

在嘉定、青浦、松江、奉贤、南汇、金山、城桥、惠南等城镇圈内部构建以中运量轨道和中运量公交为骨干的局域公共交通网络，并沿主要客流走廊构建跨城镇圈、主城片区和城镇圈之间的骨干线路，提高主城片区、新城、核心镇和中心镇的轨道交通服务水平。

完善常规公交线网，全面构建地面公交专用道系统。提高公共交通管理运营水平，城区干线公交线路平均运营速度达到 20 公里 / 小时左右，营造安全舒适的运行环境。积极推进水上公共交通，建立旅游观光交通网络。围绕轨道交通枢纽及站点提升公共活动功能，加强轨道交通沿线新建和更新项目的控制和引导，加强土地集约、综合和立体开发。

二、优化道路交通功能

1、提升干线道路服务功能

完善浦东、虹桥、洋山、外高桥等交通枢纽的道路集散网络，研究控制青浦、松江、奉贤新城与主城区之间的快速路，预控新城、核心镇和中心镇至近沪地区的重要交通廊道。优化调整高速公路通道、枢纽和城镇空间发展的关系，提升对公共交通的服务能力，新城至中心城和重要交通枢纽的道路交通出行时间控制在 1 小时以内。

主城区在中心城“三环十射一横十字”快速路网基础上，规划研究沪太快速路、浦星快速路、蕰川快速路等南北向通道。嘉定、青浦、松江、奉贤、南汇等人口规模达到 70 万以上的城镇圈宜构建快速路系统。

2、增加公交和非机动车专用路权分配

逐步调整优化路权分配，建立公交专用道和非机动车通道网络。优化主城区重点更新地区和新城的路网结构，提高基础路网密度，加强利用公共通道空间，提高慢行交通可达性和路网组织的灵活性。逐步恢复禁行道路的非机动车通行权，提高慢行网络的连续性和功能性，完善安全通达的骑行网络和舒适便捷的步行活动区域。

3、加强静态交通供求管理

坚持“总量控制，适度供给”的发展理念，制定分区差别化静态交通政策，完善静态交通规划配置要求。严格控制主城区停车供应，适当满足新城、新市镇的停车需求。加强停车设施的社会共享，引导个体交通合理使用。继续加强车辆拥有和使用管理，主城区个体机动化交通出行比例降低到 18% 以下。

三、发展现代货运系统

1、建立现代化物流发展模式

按照“口岸物流互联、工业物流集中、城市物流分散”的原则，完善货运交通基础设施，调整优化物流运输结构。发展物流平台经济，提高货运资源配置效率。加强对国际（国家）级枢纽和大型产业基地的支撑，合理规划布局货运场站，充分发挥铁路、海运等联运方式，减少区域货运交通对城市交通的影响，缓解道路运输压力。探索建立基于地铁、车辆、舱体等多种模式的地下物流配送系统，提高物流效率。

2、完善多方向的集疏运通道布局

强化区域对接、沿边疏解、快速联系腹地的总体要求，突出铁路对港口的支撑，形成以沿海、沿江、沿湾为主，沪宁、沪杭为辅的物流通道布局。

以国际海港枢纽为依托，加强江海、海铁联运，强化沪通、沪乍杭铁路货运功能，提升向北连接陇海铁路至欧亚铁路的运输效率，拓展连接内陆腹地的铁路货运通道。服务产业基地，构建以港口为主、铁路为辅、公路承担门到门服务的综合运输体系。结合城市生活和建设，加强公路运输专用化、集约化发展，充分利用内河航运服务城市。

3、构建多层级的货运枢纽体系

注重与物流园区、物流基地等布局协调，规划布局综合货运枢纽、专业物流中心和物流配送中心等3级货运枢纽，强化多式联运，促进多种货运方式的协作高效、安全有序、集约低碳发展。

以港口、机场、铁路货站为核心，形成外高桥、浦东、虹桥、四团等以服务口岸物流为主和西北（徐行）、西南（新浜）、陆家浜（昆山）等以生活物资流通为主的综合货运枢纽。结合铁路货站、内河港区及公路运输通道，形成金山、宝山等服务特种运输为主和松江、青浦等以服务产业园区为主的专业物流中心；结合铁路货站、公路运输通道，规划布局服务城市物流集散的物流配送中心，并结合社区建立配送终端服务网点。

四、积极适应新兴技术发展

鼓励利用移动互联、大数据等技术手段建立交互应用平台，促进共享、定制等新兴交通模式发展，缓解城市道路交通压力。提升公交、停车等市政交通设施的智能化运行水平，提供实时动态的出行信息服务。积极推广新兴交通技术在虹桥、前滩等地区使用，推动道路和相关交通辅助设施功能再造，优化运输服务体系，为新能源汽车、无人驾驶等新技术发展创造条件。

第四节 营造更具吸引力的就业创业环境

一、优化就业岗位结构和布局

1、优化就业结构

强化金融保险、贸易咨询、中介服务等现代服务业的就业吸引力，增加文化艺术、体育休闲、教育健康、国际交流等新兴产业就业岗位，拓展高端人才就业规模。至 2035 年，生产性服务业从业人员占就业总人口比例达到 25% 左右。加快制造业的转型升级，推动制造业的高端化、服务化发展，逐步淘汰劳动密集型的低端制造业，增加高技术就业岗位。

2、引导就业岗位均衡布局

主城区通过产业结构升级引导非核心功能及相应就业岗位疏解，依托城市公共活动中心促进服务业就业岗位多中心布局，适度保留部分工业地块发展符合产业导向、经济社会效益好、环境影响小的都市型工业。加强郊区域镇的就业集聚度，在新城、核心镇和中心镇增加现代服务业配置，完善生活配套服务，吸引创新创业人口。一般镇根据资源禀赋条件发展旅游、商贸、文化等各具特色的产业类型，提供多元化的就业岗位。促进大型居住社区与周边城镇融合发展，增加就业岗位和公共服务配套。

3、打造职住平衡的产业社区

结合城市功能提升推进产业园区转型，重点发展创新孵化、文化创意和无环境污染的研发中试、都市工业等功能。增加居住、公共空间和公共设施配套，提高教育、健康等社会性基础设施服务水平，从而形成二三产融合发展、配套功能完善、环境景观宜人的产业社区。提升各分区职住平衡指数，至 2035 年，主城片区不低于 95，综合发展型城镇圈不低于 115，整合提升型城镇圈不低于 73。

二、促进中小微企业发展

1、提供宽松灵活的产业发展空间

为中小微企业提供宽松的空间环境，探索产业用地先租后售的管理机制，同时设定用地兼容性导则，在保证生态环境质量的前提下，允许城镇产业用地根据经济发展趋势灵活使用，加强土地空间管理的弹性和包容性，适应中小微企业的发展需求，有效应对动态性和不可预期性。

2、完善公共服务扶持政策

结合产业社区建设中小微企业公共服务平台，鼓励大学、科研院所等对中小企业开放共享试验设施，建立信息互联互通机制。落实和完善支持小微企业发展的税收优惠政策，优化中小企业发展专项资金使用。拓宽中小微企业融资渠道，完善融资担保政策。为中小微企业提供创业、创新、融资、咨询、培训、人才等专业化服务。

三、提供鼓励人才成长的环境

1、满足青年群体的安居需求

实行租购并举，为青年群体提供可负担的住房。至 2035 年，全市新增住房中，中小套型占比不低于 70%，满足青年人初次购买住房需求。通过增加共有产权房和公共租赁住房等手段将青年人的住房需求纳入住房保障体系。至 2035 年，新建住房中，政府、机构和企业持有的租赁性住房比例达到 20% 以上。完善公共服务配套，以便捷舒适的生活环境提高对青年人才的吸引力。

2、加强就业人口职业技能教育和培训

建设知识型、技能型、创新型劳动者大军，弘扬劳模精神和工匠精神，营造劳动光荣的社会风尚和精益求精的敬业风气。支持开展相关就业和培训项目，加强劳动动力队伍的就业培训。鼓励利用互联网、大数据等现代信息技术，开展在线教育和远程教育，拓宽就业培训的渠道。结合城市更新、工业区转型以及社区建设，加强与就业和培训相关的设施建设。

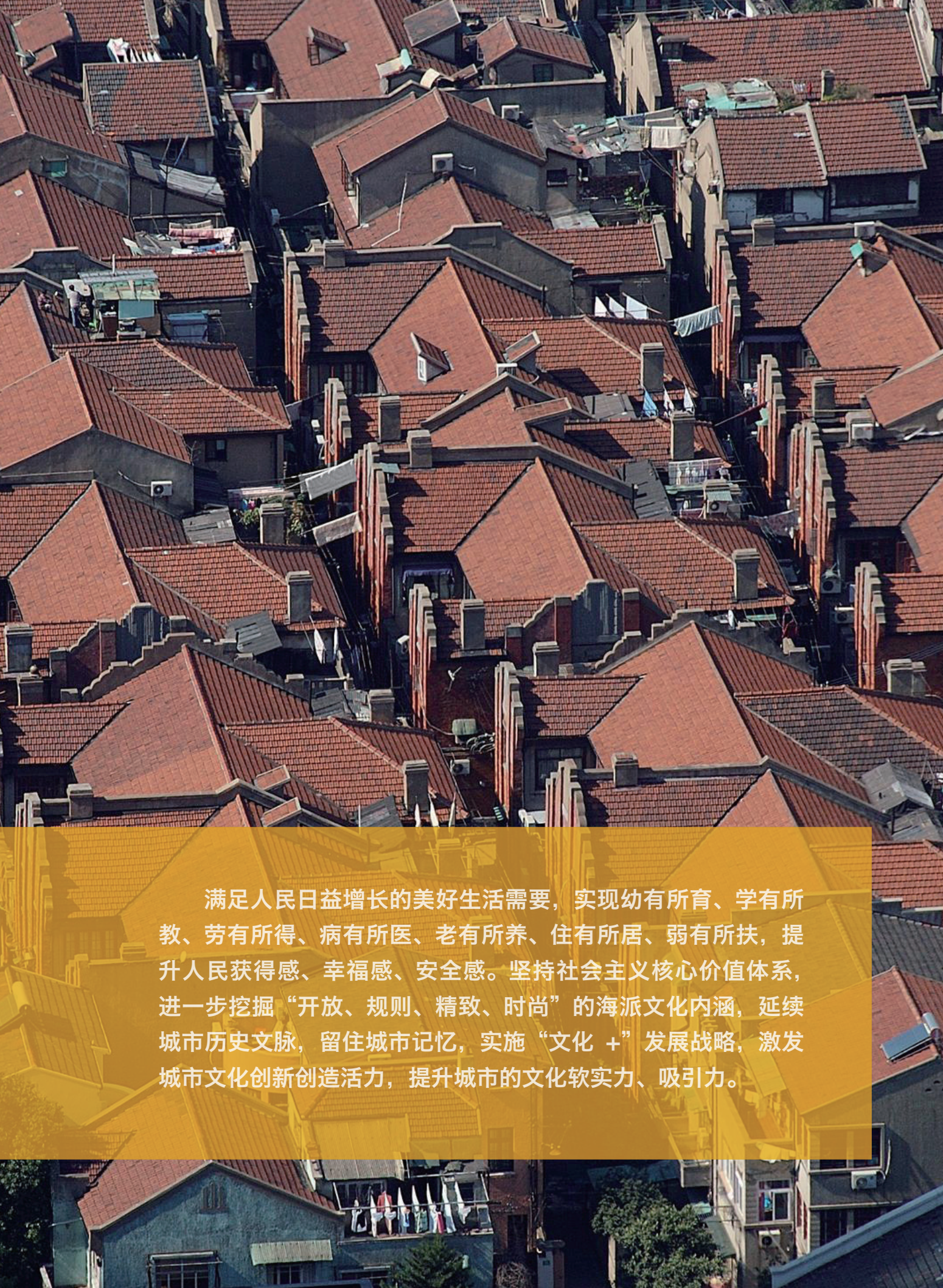
3、营造汇聚人才的政策环境

建立有利于国际国内人才培养、集聚、流动、发展的机制，创造人尽其才、才尽其用的政策环境，培养造就一大批具有国际水平的战略科技人才、科技领军人才、青年科技人才和高水平创新团队。完善户籍和居住证管理制度，加大国际国内人才引进力度，至 2035 年，在沪外籍人士达到 80 万人左右。促进产学研用各环节人才自由流动，有效配置高效创新资源。

第六章

更富魅力的 幸福人文之城

A CITY OF
HAPPINESS AND
HUMANITY



满足人民日益增长的美好生活需要，实现幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶，提升人民获得感、幸福感、安全感。坚持社会主义核心价值观体系，进一步挖掘“开放、规则、精致、时尚”的海派文化内涵，延续城市历史文脉，留住城市记忆，实施“文化+”发展战略，激发城市文化创新创造活力，提升城市的文化软实力、吸引力。



构建 15 分钟社区生活圈

打造宜居、宜业、宜学、宜游的社区
完善公平共享、弹性包容的基本公共服务体系
健全可负担、可持续的住房供应体系



激发城市文化活力

建设国际一流的高品质设施
提高城市文化的开放度
鼓励市民全面参与文化活动



保护历史文化遗产

加强城乡历史环境整体保护
拓展历史文化保护对象
创新历史文化保护机制



彰显城乡风貌特色

保护自然山水格局
塑造城市景观风貌
构建高品质公共空间网络

核心指标

	2020 年	2035 年
卫生、养老、教育、文化、体育等社区公共服务设施 15 分钟步行可达覆盖率 (%)	80	99 左右
公共开放空间 (400 平方米以上的公园和广场) 的 5 分钟步行可达覆盖率 (%)	≥70	90 左右
历史文化风貌区面积 (平方公里)	建筑形态、空间格局和街区景观能完整地体现上海某一历史时期地域文化特点的地区, 定期评估、应保尽保, 不断扩大保护规模。	
全路网密度 (公里 / 平方公里)	10 (中央活动区) 8 (中心城)	10 (中央活动区) 8 (主城区、新城)
骨干绿道总长度 (公里)	1000	2000 左右
每 10 万人拥有的博物馆、图书馆、 演出场馆、美术馆或画廊 (处)	0.625 (博物馆) 2 (图书馆) 1 (演出场馆) 3 (美术馆或画廊)	1.5 (博物馆) 4 (图书馆) 2.5 (演出场馆) 6 (美术馆或画廊)

第一节 构建 15 分钟社区生活圈

一、打造宜居、宜业、宜学、宜游的社区

15 分钟社区生活圈定义

城镇社区生活圈按照步行15分钟可达的空间范围，完善教育、文化、医疗、养老、体育、休闲及就业创业等服务功能，提供全年龄段学习成长环境，建设老年友好型城市，打造全时段运营的城市，形成宜居、宜业、宜学、宜游的社区生活圈。坚持以居住为主、以市民消费为主、以普通商品房为主，构建可负担、可持续、租购并举的住房供应体系，进一步完善“四位一体”的住房保障体系，满足市民多层次、多样化的住房需求。

城镇社区生活圈结合行政边界划定，平均规模约3-5平方公里，服务常住人口约5万-10万人，以500米步行范围为基准，划分包含一个或多个街坊的空间组团，配置满足市民日常基本保障性公共服务设施和公共活动场所。

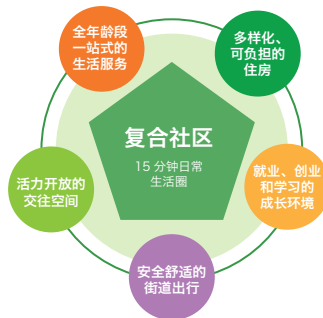
乡村社区生活圈按照慢行可达的空间范围，结合行政村边界划定，一般涵盖多个自然村。乡村社区生活圈内以行政村为单元，集中配置基本保障性公共服务设施、基础性生产服务设施和公共活动场所。以自然村为辅助单元，配置满足村民日常基本保障性公共服务设施和公共活动场所。

城镇社区生活圈建议配置：

 <p>公园 3000平方米的社区公园 每500米服务半径布局一处社区公园，面积不小于3000平方米。</p>	 <p>公共空间 4平方米/人的社区公共空间 包括社区公园、小广场、街角绿地等，实现人均4平方米的规划目标。 90%的5分钟步行可达覆盖率 每个居民5分钟能步行至公共开放空间的可达覆盖率达90%。</p>
 <p>社区文体设施 15分钟步行可达 社区文化活动中心、青少年活动中心、健身房、游泳池、运动场等。</p>	 <p>社区商业设施 社区菜场、社区食堂等 家政服务、维修服务、快递收发、菜店等。</p>
 <p>社区医疗养老设施 社区卫生中心 卫生服务站、老年人日间照料中心 达老年活动室</p>	 <p>社区教育设施 初中、高中 小学、婴幼儿、儿童托管点 幼儿园 按需设置老年学校、职业培训中心、儿童教育培训等社区学校</p>

乡村社区生活圈建议配置：

 <p>文化 500平方米的文化活动站 500-1000米服务半径布局一处</p>	 <p>综合 600平方米的综合服务用房 每个行政村设置一处</p>	 <p>体育 300平方米的体育健身点 每500米服务半径布局一处体育健身点，面积不小于3000平米。</p>
---	--	---



“上海 2035”以 15 分钟社区生活圈为平台，构建网络化、无障碍、功能复合的公共活动网络，激发社区空间活力。

增加社区公园、小尺度广场、游泳馆、足球、篮球、健身点等各类体育运动场地和休憩健身设施，形成多样化、无处不在的健身休闲空间，广泛开展全民健身活动，满足各类市民健身需求。

加强通勤步道、休闲步道、文化型步道等社区绿道网络建设，辟通街坊内巷弄和公共通道，串联地区中心和社区中心等主要公共空间节点，满足人们日常交通出行、休闲散步、跑步健身、商业休闲活动等日常公共活动需求，形成大众日常公共活动网络。

加强社区交往空间建设，构建由社区文化活动中心、健康休闲中心、社区菜场等组成的交往交流空间，鼓励企业、学校等对公众开放共享内部公共空间，提高社区公共空间规模和密度。至 2035 年，保证公共开放空间（400 平方米以上的公园和广场）的 5 分钟步行可达覆盖率达到 90% 左右。

2、提供社区学习、就业和创业机会

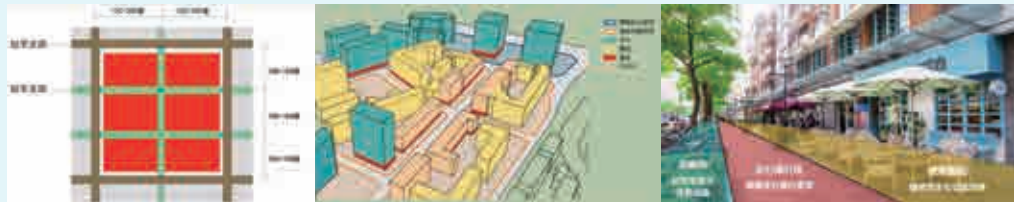
建设学习型社会,加强终身教育设施建设,根据居民差异化需求,增设老年学校、兴趣培训学校、职业培训中心、婴幼儿托管、早期教育培训机构等各类社区学校,为社区居民提供更多日常教育学习的机会。将以轨道交通站点或公共活动中心为核心,鼓励集中布局就业空间,配置小型商店、微利型企业、小规模创业、社区信息服务、物流配送等设施,为市民提供更多就近就业空间和机会,促进居住与就业适度平衡。将鼓励结合社区更新,发展嵌入式创新空间,为小微企业提供低成本办公场所,构建吸引创新型人才的社区创业环境。

3、建设 TOD 社区

“上海 2035”致力于依托轨道交通站点、公交枢纽等空间,综合设置社区行政管理、文体教育、康体医疗、福利关怀、商业服务网点等各类公共服务设施。同时,将围绕轨道交通站点,做好“最后一公里”慢行接驳通道的建设,提供更多的可供租赁的自行车,建设更多的“B+R”(自行车+换乘)设施,缩短居民出行时间。按照街区制、密路网的模式控制街坊尺度,创造活力街道界面。对社区内的次干路、支路规划设计将遵循慢行优先的路权分配原则,采取分隔、保护和引导措施,保障慢行交通的安全性。

街区制

街区制,作为城市规划建设布局的一种形式,是实现多元化生活和交往的城市社区的主要手段,其主要特点是街坊尺度舒适宜人、街道空间适合漫步、沿街界面公共开放、服务功能混合多样。采用街区制布局的城市空间,一般道路间距在100-200米左右,街坊面积在4公顷以下,街道实行慢行优先、鼓励机非混行、严格控制车行速度,街坊绿地和公共活动空间对外开放,沿街布局文化活动、体育休闲、商业服务、为老服务等多种活动功能,构建形成15分钟社区生活圈,让交通出行更加安全便利、使用功能更加多元复合、市民交往更加丰富、社区生活更具活力。



密路网的街区布局

舒适宜人的街坊尺度,混合多样的服务功能

适合漫步的街道空间、公共开放的沿街界面

4、营造全时段运营的社区

夜生活是上海向全球展现城市魅力和活力的重要窗口,夜生活也是今后上海市民日常生活中不可或缺的重要组成部分。为城市居民提供一个全时段运营的城市,保证市民能够享受更长时间的高品质生活、休闲、娱乐和购物等公共服务。规划充分考虑市民在城市夜生活中对公共交通出行的需求,在重大节庆和周末节假日,更加灵活地安排轨道交通和常规公交的运营时间。结合社区绿道,增加路灯、座椅等设施,为居民提供更安全、更舒适的夜跑环境。

二、完善公平共享、弹性包容的基本公共服务体系

1、构建全覆盖均等化的基本公共服务体系

上海将加大基本公共服务向现状公共服务水平较薄弱地区倾斜的力度，逐步消除不同地区、不同人群公共服务供给的不均衡性，提升基本公共服务的便利性与覆盖度，以中心城行政区、主城片区、城镇圈为单元配置区级公共服务设施，以社区生活圈为单元配置社区级公共服务设施。至 2035 年，卫生、养老、教育、文化、体育等社区公共服务设施 15 分钟步行可达覆盖率将达到 99% 左右，让所有市民都能在有助于健康活力生活的社区居住、工作、学习和锻炼。

到 2035 年，上海将实现基本公共服务设施的信息联动，各类社区公共服务设施与场地将更加开放，服务效率更高，服务机制更加完善。社区公共服务设施也可以根据实际需要，按规定转换使用功能，以增加公共服务设施在服务功能上的弹性。

上海还将充分考虑对外来人口的基本公共服务保障，在公共服务设施建设标准和用地供给上作一定的弹性预留，以满足城市实际服务人口对公共服务设施的合理需求。

2、提供覆盖全年龄段的公共服务保障

应对人口结构的变化，构建覆盖全年龄段市民的基本公共服务与管理，重点保障为老人、儿童、残障人士等服务的文化、医疗等公共设施，落实无障碍规划设计理念。落实健康中国战略，完善社区卫生服务中心和服务卫生点等设施，满足市民优生优育、院前急救、临床医疗、康复训练、健康管理等医疗需求，为市民提供全方位全周期健康服务。将优化市域殡葬设施布局，倡导新型文明、资源节约的殡葬方式。将完善社区图书馆、文化活动室、市民健身中心、老年学校、青少年培训中心等多样化的文化设施建设。将提升社区公共服务设施对青少年的开放度和利用率，增加青少年交流、交往、学习空间，为青少年提供便利、宽广、有序、安全的成长环境，提升青少年核心能力和素质。

3、建设老年友好型城市

应对老龄化的发展趋势，提高老年人生活质量，建设老年友好型城市和老年宜居社区。建设和改造一批适老性住宅，提高社区适老性设施建设标准，重视适老性住宅的内部功能和细部设计，实现全市新增住宅适老性达标率达到 100%。优化形成以家庭自我照顾为基础、社区居家养老服务为依托、机构养老服务为支撑、医养相结合的养老服务格局，加强社区养老院、长者照护之家、日间照料中心、老年活动室等社区为老服务设施以及无障碍设施建设。为老年人提供多层次交往与多样化生活，建立终身学习服务体系，提供老年人学习成长环境，至 2035 年，每万名老年人拥有的老年人休闲福利及学习机构数量达到 28 个左右。

三、健全可负担、可持续的住房供应体系

1、新增住房重点向新城、核心镇和中心镇倾斜

为实现让全体市民“住有所居”的目标,根据全市常住人口规划发展趋势和特点,合理安排住宅用地规模和空间布局,尽可能满足广大群众的基本居住需求。至2035年,城镇住宅用地规划690平方公里,农村居民点用地保留190平方公里。全市城镇住宅建筑面积规模约9亿平方米,城镇住宅套数约1100万套。

根据人口空间布局导向,优化住宅用地的空间布局。主城区合理确定住宅用地供应规模,重点增加中小套型住宅的比重,吸引年轻人和创新创业人才的居住,保证主城区的活力。新城、核心镇和中心镇是未来人口重点导入地区,增加住宅用地的供应规模,并相应增加就业机会。现状农村居民点用地规模偏大且不够集约,未来将逐步减少用地总规模,引导农村居民进城入镇。住房建设将实现与轨道交通建设、就业岗位分布、公共设施配套的联动发展,使居民的出行、生活、就业更加方便。

2、完善租购并举的住房供应体系

坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位,加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。坚持以居住为主、以市民消费为主、以普通商品住房为主,促进房地产市场长期健康稳定发展。配套出台相应的土地政策,多渠道增加租赁性住房比重,完善住房租赁管理制度,促进住房租赁市场发展,以降低上海常住人口以及在上海进行短期旅行、工作人口的居住成本。加大新建住宅中租赁性住房的配建比重;鼓励开发企业持有有一定比例商品住房用于社会租赁;鼓励科研院校、医院、产业园区、大型国有企业等单位利用自有土地建设公共租赁住房,用于本单位的人才安置;鼓励社会各类机构代理经租,盘活存量闲置住房资源,形成稳定房源用于出租;将多余的工厂、仓库、办公楼、公寓式酒店改为住宅,用作公共租赁住房。至2035年,政府、机构和企业持有的租赁性住房比例约8%-10%。

3、多渠道筹措保障性住房

进一步完善“四位一体(包括廉租住房、共有产权保障住房、公共租赁住房 and 征收安置住房)”的住房保障体系,鼓励采取实物和货币补贴相结合的保障方式,改善住房困难群体居住条件,解决创新创业群体和中低收入群体住房问题。提高保障性住房在住房供应总量中的比例,至2035年,全市计划新增保障性住房套数约100万套,保障性住房套数占全市住房总套数的比例达到10%以上。

保障性住房规划布局以“小集中,大分散”为基本导向,邻近就业中心、交通站点、公共活动中心等,并与郊区新城建设、中心城区城市更新、公共配套设施建设相结合,方便居民生活和出行。对现有大型居住社区的人口规模、产业支撑、设施配套和住房入住水平等评估后,进一步提高公共交通和公共服务设施配套水平,增加就业岗位,提升地区吸引力。对于部分缺乏公共交通和公共服务设施支撑的规划大型居住社区,将适度控制用地供应时序和节奏。在保护、保留村庄内合理安排村民居住用地,鼓励集中居住,以多种形式保障农村村民的住房权益。

4、满足市民的多层次、多样化的住房需求

为年轻人和创业人才提供适量的、拥有便捷公共交通和完善公共服务的人才公寓,轨道交通场站上盖开发优先安排租赁性住房。建设若干交通便利、环境优良、设施完善的国际化社区,吸引国际化人士居住。加强多种不同类型居住形态的混合布局,促进不同类型居民融合发展,以居住融合促进各类人群间的社会融合。

5、实现老旧住宅的可持续使用

重视对存量住宅的利用,根据区域配套条件和房屋质量实际情况,完善老旧住宅改造的有关标准和规范,积极推进既有老旧居住社区改造和旧住房改造,持续改善公共服务设施、区域居住环境、建筑安全性能、房屋使用功能等,实现城市住区有机更新、老旧住房持续使用,有效传承社区文脉。



曹杨新村

第二节 激发城市文化活力

一、建设国际一流的高品质设施

1、完善高品质文化休闲设施功能布局

黄浦江两岸地区重点发展创意设计、博物博览、传媒等功能，成为世界级滨水文化功能带。苏州河沿线地区重点发展公共文化服务、艺术、休闲等功能。延伸延安路 - 世纪大道文化交流走廊，引导会展、娱乐、演艺类文化设施集聚，提升文化传播和交流水平。佘山国家旅游度假区形成具备休闲旅游、文化娱乐、会议服务等综合功能的市郊型旅游度假地。环淀山湖地区在加强生态环境建设的同时，推动水乡古镇文化休闲和旅游资源的整体开发利用。整合人民广场等传统的文化集聚区的资源，加快世博会文化博览区、徐汇滨江、环上大国际影视区、虹桥国际舞蹈中心等重点文化集聚区建设。至 2035 年，形成数量众多、类型多样的文化艺术场馆和展示平台，每 10 万人拥有的各类博物馆数不少于 1.5 个、图书馆数不少于 4 个、演出场馆数不少于 2.5 个、美术馆或画廊数不少于 6 个。

2、优化高等教育设施功能布局

以一流大学和一流学科提升城市文化原创能力，将复旦大学、上海交通大学、同济大学、华东师范大学等建设成为世界一流大学，依托高校和科研机构集聚优势，积极引进国际知名大学办学，建设一批世界一流学科。鼓励金融商务、文化艺术、科技创新等类型的高校或开放型大学与新城、城市副中心联动发展，每个新城、城市副中心至少有一所大学。

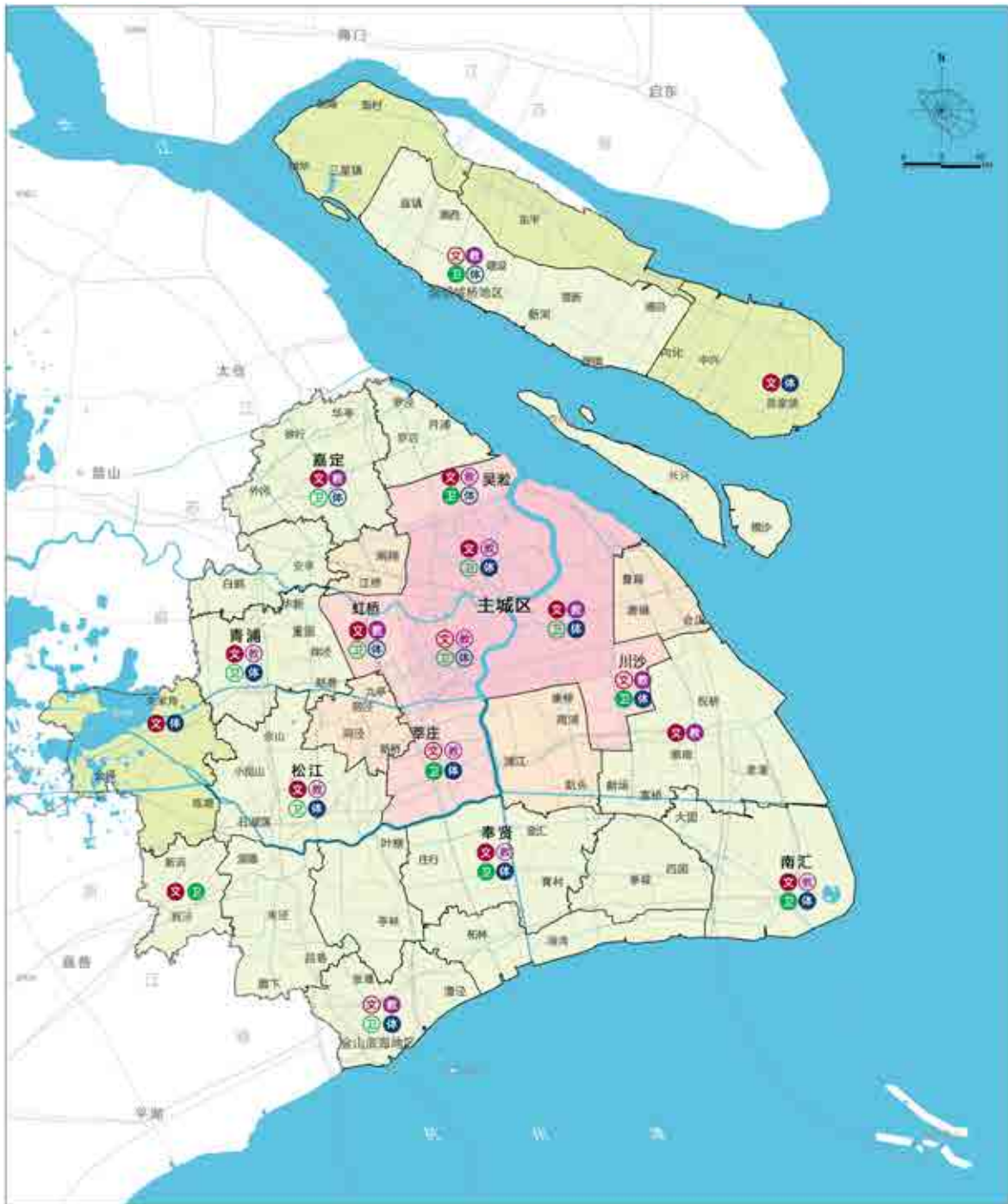
3、推进市级体育健康设施功能布局

至 2035 年，全市拥有专业足球场数 5-10 个。预留高等级专项体育场馆和训练基地，满足举办国际大型体育赛事的需要。打造高品质国际化的健康休闲、医疗服务和医学科创中心，加快建设虹桥国际医学园区和浦东上海国际医学园区。加强医疗设施对新城发展的支撑，每个新城至少有一处三级甲等综合医院、一处三级专科医院。



淀湖争舸

上海市域高等级公共服务设施布局引导图



- | | | | | | | | | |
|----|--|-----------|--|----------|--|----------|--|------|
| 图例 | | 规划高等级文化设施 | | 现状完善型设施 | | 整合提升型城镇圈 | | 骨干路网 |
| | | 规划高等级教育设施 | | 中心城 | | 生态主导型城镇圈 | | 省市界 |
| | | 规划高等级体育设施 | | 主城片区 | | 水域 | | 铁路 |
| | | 规划高等级卫生设施 | | 综合发展型城镇圈 | | 水域 | | 铁路 |

二、提高城市文化的开放度

1、降低文化机构和文化从业者生存门槛

为吸引文化机构和文化从业者在上海创新创业，上海未来将文化艺术从业者纳入相关创新人才认定体系，在落户、公共租赁性住房等方面给予优先保障，并对文化艺术界个体创作人员在医保、社保等方面给予特殊保障。结合城市更新项目，保留一定的艺术空间，鼓励业主直接向文化社团和文化工作者提供闲置建筑空间。

2、鼓励文化建设主体多元化

多元包容的城市文化离不开多元的文化建设主体。上海未来将在公共文化领域引入更多社会力量、市场力量。将传承本土优秀文化，培植一批策划与传播海派时尚的新媒体，鼓励新媒体领域文化企业充分竞争，深化文化国企改革，创新运营机制。将更加支持非盈利性文化机构和社团的发展，委托专业机构开展人员培训，提升非盈利文化机构与社团运营能力。将安排专项文化基金，设计开发面向特殊需求人群的文化项目。

3、完善促进文化发展的体制机制

将“文化+”发展战略作为各部门工作的统领，构建“文化+”发展战略的政策框架，制定引导社会各界提升城市文化品质的政策体系。参照国际化大都市政府相关鼓励政策，研究地方立法设立公共艺术百分比制度，逐步提高公共财政预算中对公共艺术的投入比例，设立企业文化消费免税等政策措施，加大公共艺术投入。



上海交通大学图书馆

三、鼓励市民全面参与文化活动

1、拓展文化活动覆盖面

完善公共文化服务体系，深入实施文化惠民工程，丰富群众性文化活动，强化市民的归属感和自豪感。推动市民文化节向各区街道下沉、鼓励创意市集等自发文化事件。拓展对不同年龄、社会身份、文化背景等各类人群的覆盖面。

2、加强文化教育和技能培训

加强市民素质教育，增强市民责任感，提升市民的参与度和贡献度。在各级教育中，规定通识性的人文艺术设计内容和课时，鼓励青少年课内外文化艺术体育类社会培训。引导各类社会性文化活动吸引青少年参加，完善人文艺术终身教育体系。鼓励针对文化类就业的技能培训，引导“艺术 + 管理”、“艺术 + 科技”、“设计 + 新型制造”等新型职业和高等教育课程与项目设置。市区两级和有条件的街道通过出资、出场地等方式，吸引当代文化艺术培训机构、新媒体等入驻。

3、促进社区文化建设

社区将作为上海未来文化发展的基本单元，社区居民将充分参与到文化发展与建设当中。“上海 2035”鼓励公共建筑、公共空间的多样化文化活动利用，推动艺术家和文化组织参与社区文化建设。注重内容，完善机制，引导优质艺术教育，推进专业化运营，增加社区文化对于主流年龄段人群、举家式文化消费的吸引力。至 2035 年，市民对社区文化活动满意度达到 80%。



极限运动比赛



社区活动

第三节 保护历史文化遗产

上海：国家历史文化名城

上海城市文化经历了三次大融合，具有独特的历史底蕴。第一次文化大融合是自 1000 多年前以来，在中国南北文化交流基础上形成了江南文化。第二次文化大融合是在 1843 年开埠之后，与欧美文明融合形成了“海派文化”。第三次文化大融合是在改革开放以来，形成了“海纳百川、追求卓越、开明睿智、大气谦和”的城市精神。三次文化大融合积淀形成了广为市民所接受的“开放、规则、精致、时尚”的城市文化内涵，并留存了中共一大会议址、外滩、老城厢、人民广场等丰富的历史文化空间和包括戏曲、民谣、民间传说、手工技艺、节庆庙会等形态繁多的非物质文化遗产。上海是我国近现代历史文化遗产最丰富的历史文化名城之一，1986 年被国务院正式公布为国家历史文化名城。

一、加强城乡历史环境整体保护

加强文物保护利用和文化遗产保护传承。更加注重对城市遗产的整体性保护，加强对历史城区空间与风貌的整体管控，完善历史城镇与村落的规划控制与引导，完整展现不同历史时期发展积淀形成的城市空间脉络。按照世界文化遗产保护管理要求，加强江南水乡古镇、外滩建筑群、老城厢、石库门里弄住宅、工业遗产等保护，深度挖掘文化遗产内涵，加强对青龙镇等古代海上丝绸之路相关遗址的考古发掘、保护与研究，积极申报世界文化遗产，至 2035 年，世界文化遗产数量力争不少于 2 处。

历史城区、历史城镇、历史村落

历史城区是在 1949 年城市历史建成区的基础上，增加黄浦江、苏州河沿线风貌景观保护管控范围，以及紧邻历史建成区的特色风貌区域。

历史城镇是建筑遗产比较集中、具有重大历史意义和纪念意义、或能较完整地反映某一历史时期传统风貌和上海地域特色的镇，包括中国历史文化名镇、上海市历史文化名镇和风貌特色小镇。

历史村落是较完整地反映某一历史时期传统风貌和上海地域特色的村，包括中国历史文化名村、传统村落和风貌特色村。

历史城镇一览表

中国历史文化名镇	枫泾、朱家角、新场、嘉定、练塘、张堰、高桥、南翔、金泽、川沙等
上海市历史文化名镇	松江区松江城厢镇
风貌特色小镇	娄塘、徐泾、庄行、六灶、大团、堡镇等

历史村落一览表

中国历史文化名村	松江区泗泾镇下塘村、闵行区浦江镇革新村等
传统村落	松江区泗泾镇下塘村、闵行区浦江镇革新村、马桥镇彭渡村、宝山区罗店镇东南弄村和浦东新区康桥镇冯青村等
风貌特色村	40 个

1、加强对历史城区的整体保护

全面保护历史城区的整体历史环境与空间肌理格局，保护历史遗存的真实性、传统风貌的完整性和街区生活功能的延续性，重点整合历史文化街区（历史文化风貌区）、风貌保护道路、风貌保护街坊等各类要素。在严格保护的前提下推进城市更新和环境提升。新建、扩建、改建等活动应在城市肌理、空间格局、建筑体量、高度、色彩、风格等方面与周边风貌相协调。以最严格的方式保护历史文化街区，保护城市肌理、空间布局、街巷尺度、绿化、文物与优秀历史建筑等真实的历史信息，保持城市丰富的历史文化内涵。

2、积极保护历史城镇与历史村落

历史城镇、历史村落核心保护范围内应重点保护历史建筑的高度、体量、外观及色彩，保护历史街巷、河道的走向、尺度、地面铺装及沿线建筑风貌。除必要的公共设施和市政设施外不得进行新建、扩建活动。建设控制地带内的新建建筑应当与镇（村）的整体风貌相协调，新建建筑高度原则上控制在4层以下。

历史城镇、历史村落应注重历史人文和自然环境的保护，保护古树、古桥、古井及传统路面铺装等历史要素。积极抢救保护古民居、古寺庙、老教堂等历史建筑，对确实难以挽救的一些破损历史建筑，要注意保存其残存的有历史价值或艺术价值的构件。改善镇、村居住环境和基础设施建设，同时协调好旅游开发与风貌保护的关系。

3、开展抢救性保护

在城市更新和城中村改造过程中采取多种手段开展抢救性保护工作，对列入改造的地区，优先开展历史文化资源调查和评价工作，遴选甄别优秀历史文化资源。建立文物、优秀历史建筑等历史文化资源快速认定程序，完善房屋征收操作办法，优化开发建设规划方案，尽最大努力保留保护濒临消失的城市记忆。



枫泾古镇

二、拓展历史文化保护对象

上海历史文化保护对象现状概况

上海已划定 44 个历史文化街区（历史文化风貌区），总用地面积 41 平方公里。

上海已划定 397 条风貌保护道路（街巷），84 条风貌保护河道。

上海市现有全国重点文物保护单位 29 处、上海市文物保护单位 238 处，优秀历史建筑 5 批共 1058 处。

上海已公布 5 批、10 大类、400 余处非物质文化遗产，包括着重体现海派文化的昆曲、沪剧等传统戏剧，滑稽戏、海派木偶戏、浦东说书等曲艺，海派面塑艺术、海派剪纸艺术等民间美术和豫园灯会、龙华庙会、罗店龙船等民俗，以及体现本地民俗文化的江南丝竹、青浦田山歌等民间音乐。

拓展深化历史文化保护内涵，丰富保护类型，增加保护对象数量与规模，强化成片风貌保护，完善历史文化保护要素体系。重点强化革命遗址、近代建筑、工业遗产和名人旧居的专项保护，集中展现上海城市历史发展脉络以及多元交融的文化特征。

1、增加风貌保护街坊、风貌河道等保护类型

划定风貌保护街坊，延续街道界面和空间特色，保持既有道路宽度、线型、尺度，梳理人行空间，细化交通组织，塑造宜人环境和优美景观。保护与城乡生活紧密联系的水系网络，将沿线有一定数量历史建筑、历史上长期作为城镇生活和交通以及贸易生命线并具有景观价值的河道划定为风貌保护河道。保护河道水体面积和水体生态环境，管控两侧建筑风貌和景观。

2、增补文物和历史建筑保护数量

根据地下、水下文物的考古调查，划定地下文物埋藏区或水下文物保护区，完善广富林、福泉山、青龙镇等大遗址保护要求，以及长江口水域水下文物保护要求。增补里弄住宅、工业遗产、工人新村、传统校园、历史公园等文物和各类历史建筑，依据不同的历史、科学和艺术价值、现状完好程度、城市空间类型和环境特征，根据分级分类的原则依法实施保护。对优秀历史建筑以外风貌有明显特色的历史建筑进行评估，划定保留历史建筑。保留历史建筑不得拆除，应当予以维修和再利用，并适时评估纳入优秀历史建筑名录。

风貌一般但对于保护地区整体风貌格局和特征有重要作用的历史建筑、50 年以上的现状建筑，不得擅自拆除。确因特殊情况需要拆除的，应当保留有特色的建筑立面、构件及其他风貌要素。

3、保护非物质文化遗产

加强保护代表上海地方文化的非物质文化遗产以及历史记忆、社会生活等非物质要素。保护世代相承、与群众生活密切相关的各种传统文化表现形式和文化展示空间。延续历史地名和路名，传承地区历史文化内涵，体现城市演变历程，增加居民归属感。

三、创新历史文化保护机制

以文化遗产价值类型、保护等级与遗产保存状态为依据，定期增补保护对象，积极开展活化利用，建立分级分类保护利用机制和抢救性保护管理机制，切实完善科学合理的城市历史文化价值可持续保护机制。

1、建立保护对象常态化增补机制

历史资源象征着城市的文化资本，定期开展文化遗产资源普查，建立保护对象的预备名录，制定抢救性保护和先予保护的机制。在评估的基础上，按照国家和上海市的有关规定，定期增补不可移动文物和优秀历史建筑、历史文化风貌区、风貌保护道路（街巷）、历史文化名镇、名村等保护对象，适时拓展和更新各级保护范围。

2、完善分级分类保护利用机制

根据保护对象的功能特征、所处空间和保护利用方式的差异，以价值评估为基础，实施分级分类保护管理。细化保护技术管理规定，深化城市设计研究，在保护范围、保护规模、保护手段、功能利用等方面制定差异化的控制要求和保护策略。突出抢救性保护控制和远期综合保护利用相结合，逐步形成重点突出、时序合理的长远保护机制。

3、加强历史资源活化利用

合理引导历史资源的使用功能及利用方式，在保护优先前提下，以可持续的方式对历史资源进行活化利用，使其更具生命力。鼓励石库门里弄住宅、名镇、名村等保持原生态功能；以文化为导向利用其它历史资源，鼓励工业遗产等作为文化创意空间利用。鼓励历史文化遗产向公众开放，鼓励利用历史文化遗产向公众提供教育及公共文化服务，鼓励采用多种技术方法提升历史文化遗产的展示利用水平。制定历史建筑活化利用机制，在严格保护的前提下，打破产权壁垒，最大程度吸纳民间资金投入，坚持跨界合作、多方参与。

4、完善历史保护的政策配套与支撑

建立健全与上海国际文化大都市相匹配的城乡历史文化遗产保护体系，创新完善保护制度和机制。建立由政府、居民、开发商和社会力量等共同参与保护利用的平台和机制。设立保护专项资金，大幅度提高全市公共预算中历史文化遗产保护的支出比例。拓展灵活多元的保护资金来源，吸引民间资本参与保护。鼓励保护与更新相结合，探索在规划管理、产权归属等方面的政策创新。建立对违反历史保护法规的建设和拆除行为进行监督执法和惩罚的机制。以历史风貌保护工作为基础，建立全市统一的开发权转移平台和保护补偿机制。完善历史文化保护的法律法规与技术规范，加强优秀历史建筑与文物保护单位管理的衔接与协同，强化部门合作、专家领衔的工作组织机制。城市有机更新以及产业基地、产业社区规划中，应当严格依法保护各类历史文化遗产。编制交通、市政等专项规划应当与历史文化名城保护规划相衔接，各类道路、轨道、管线、设施站点的设置应当严格遵循历史文化保护的相关要求。

第四节 彰显城乡风貌特色

一、保护自然山水格局

1、保护“江海山岛”自然生态基底

塑造江南滨海城市的自然环境特色，尊重上海地势平坦、河湖密布的自然地理特征，充分发挥“江、海、山、岛”等各类自然地貌的景观价值。加强长江、东海岸线整治，推进生态、生活岸线建设。保护东海滩涂湿地及自然保护区。加强崇明三岛、金山三岛等岛屿的生态保育，维护城市生态基底，改善生物多样性环境。加强佘山诸峰周边景观视线控制，塑造特色风貌景观。

2、保护河口冲积型和水乡聚落型自然（文化）景观

保护体现城乡历史变迁、与历史文化遗存紧密关联的各类自然环境要素，包括传统聚落格局、风景区、自然保护区等。保护自然与人文相融合的郊区传统聚落格局，延续依水而建、临水而居的江南水乡传统村镇模式。保护乡村地区的具有传统农耕特色的水田景观，重点保护淀山湖地区江南水乡历史文化和自然风貌，推动淀山湖地区建设世界级湖区。保护各类承载上海地域特征的国家公园与自然保护区，主要包括佘山、东平、海湾、共青森林公园，九段沙湿地、长江中华鲟、金山三岛自然保护区，崇明岛国家地质公园和吴淞炮台湾湿地森林公园等。

统筹郊野地区的农田、生态片林、水系湿地、村落等自然和人文资源，在保护保育的前提下，体现文脉和自然野趣，适度开展休憩、科普等多样化活动。

3、促进自然山水与现代化国际大都市风貌和谐共生

上海西部地区为水乡风貌区，保护村镇和水网相互依存的格局形态，展现典型的江南水乡风貌特色。东部地区为滨海风貌区，打造滨海风貌带，结合海洋产业和旅游休闲功能，提升风貌的识别性，突出滨海城市特色。崇明三岛风貌区突出沉积岛屿的自然地理特色和江海交汇的区位特色，塑造广袤自然具有江南韵味、海岛特色的“生态岛”景观。以中心城为主体的都会风貌区则集中展现时尚繁华和多元文化交融的现代化国际大都市形象。



佘山日出

上海市域风貌分区图



二、塑造城市景观风貌

1、加强国际化大都市的城市门户和标志景观设计

结合机场、港口、铁路客站等交通枢纽地区的空间环境建设，打造具有国际都会感的门户形象。结合杭州湾、南汇嘴、吴淞口等地区生态环境建设，构建襟海临江的大尺度开放空间。形成陆家嘴、北外滩、南外滩、世博 - 前滩 - 徐汇滨江等地区主要的城市标志性景观节点。突出公共活动中心、滨水凸岸、河流交汇处、视线廊道焦点、人流聚集区等区域的空间景观设计。结合城市主中心、城市副中心形成主要的城市眺望点，控制好城市眺望点之间或与重要公共空间的若干视线廊道。

2、塑造滨水见绿、开敞有序的城市空间轴线和景观廊道

在黄浦江、苏州河等主要景观河道两岸以及公园、湖泊等大型开敞空间周边，严格控制建筑高退比和展开面，形成优美的天际线。丰富和提升高架道路、铁路、重要河道等线性路径两侧的界面景观。打造南北高架和延安高架作为城市的主要空间轴线，严格控制两侧的建筑和环境元素，加强快速交通的视觉感知体验。至2035年，市民对城市风貌景观的满意度达到80%。

3、形成小尺度、人性化的城市空间肌理

加强传统街坊格局和空间肌理延续，营造小尺度城市公共空间，重塑街道空间，促进街区发展，倡导开放式围合街区。强化对城市街坊尺度与规模的控制，通过加密路网将街坊尺度控制在适宜的步行距离之内，至2035年主城区和新城全路网密度平均达到8公里/平方公里，其中中央活动区达到10公里/平方公里。强化空间秩序，对城市不同地区的空间尺度发展进行控制引导，合理控制标志性建筑高度，维持街坊基准高度，塑造和谐有序的城市空间形态。

上海开埠后典型的城市肌理

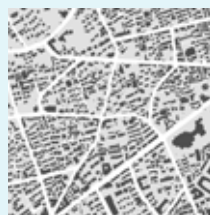
开放式街区曾经是上海最为普遍的城市形态。上海开埠后形成的公共建筑街坊、石库门街坊、花园住宅三种较为典型的的城市肌理，都非常重视建筑与街道的关系。三种肌理适应了不同的功能片区和开发强度要求，公共建筑街坊与花园洋房源自对西方近代城市肌理的引进，石库门里弄则是中西合璧的具有上海地方特征的城市肌理形态。



公共建筑街坊



石库门街坊



花园住宅

4、培育保护与创新相结合的特色镇村

培育在历史文化和风貌格局方面有特色传承的郊区镇村。发掘“文化基因”鲜明、风貌格局独特的特色小镇和村落，注重保护与创新相结合。在传承特色的同时，顺应时代发展需要，于保护中积极开拓创新，在乡村重塑过程中推陈出新，以良好的风貌环境促进乡村文化旅游业发展。

特色小镇

具有风貌和产业特色、交通便捷、公共服务齐全、空间尺度宜人的郊区特定发展区。在文化风貌方面，历史遗存丰富，“文化基因”鲜明，具有较高知名度和较强影响力；风貌格局独特，在城市更新和乡村重塑过程中注重历史风貌和自然生态的保护与优化。在经济产业方面，聚焦科技创新产业、先进制造业、文化旅游业等领域发展“四新”（新技术、新业态、新产业、新模式）经济，产业特色鲜明、发展战略清晰、投资预期明确，具有较为突出的前瞻性、引领性和示范性。

三、构建高品质公共空间网络

1、建设便利可达、人性化、多样性的公共休闲空间

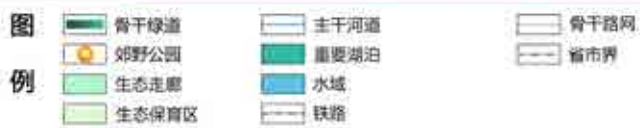
充分考虑市民的多样化活动需求，持续增加公共空间的面积和开放度，提高公共空间覆盖率。推动学校校区（尤其是大学校区）、科技园区、各级行政办公园区等的附属开放空间对外开放。强化公共空间的贯通性，以慢行道、滨水沿路的线形公共空间、建筑的公共通道等资源为主，辅以桥梁、天桥、地道等衔接要素，将公共空间编织成网。提高公共空间舒适度，加强无障碍设施、休息座椅、智慧信息服务配套设施配置，提升公共空间环境品质。围绕开放空间系统网络，增加街头文化艺术表演运动空间，组织多种多样的公共活动。

2、推进“通江达海”的蓝网绿道建设

以水为脉构建城市慢行休闲系统，倡导健康生活，丰富城市体验，提升城市活力。推进滨海及骨干河道两侧生态廊道建设，修复生态岸线、改善环境品质，促进生态、生活功能的有效融合。主城区生态生活岸线占比不低于 95%，优化驳岸设计，增加公共空间，形成连续畅通的公共岸线和功能复合的滨水活动空间。至 2035 年，建成以 226 条骨干河道为主干的水绿交融的河道空间，纳入城市蓝线严格管控，加强淀山湖周边湖泊群、太浦河、吴淞江、黄浦江上游及全市郊区水系空间保护，禁止围湖和侵占水面，科学开展退田还湖工作，恢复河道水系功能，保证河湖水面率不减少，形成市域蓝色网络框架。

同时结合“双环、九廊”等市域线性生态空间，承载市民健身、休闲等功能，设置骑行、步行、复合三类慢行道，兼顾“马拉松”等群众性体育赛事，安排适宜慢行要求的各类设施，构建城市绿道系统。至 2035 年，全市形成通江达海、城乡一体、区域联动的城市绿道体系，建成 2000 公里左右的骨干绿道。

上海市域蓝网绿道建设规划图



3、塑造安全、绿色、活力、智慧的街道空间

全面关注人的交流和生活方式转变，加强街道空间管控，推动街道整体空间环境设计，促进城市街区发展。提倡慢行优先，行人车辆各行其道、有序交汇、安宁共享。提升街道绿化品质，兼顾生态效益、公共活动和景观需求。提供开放、舒适、易达的空间环境体验，增进市民交往交流。满足通行、疏散、防汛排涝等工程设计标准，提升街道智能监控、管线综合设置水平，促进智慧出行。

4、提升公共空间文化艺术内涵

增强景观的层次度、细腻度与品质感。美化城市“第五立面”，在公共活动密集地区，加强屋顶、平台等空间的绿化建设和公共开放利用。优化沿街建筑界面设计和种植搭配，加强街道家具和标识等的艺术设计。充分挖掘文化要素，提升雕塑等公共艺术作品的数量和质量，加强对雕塑、色彩、照明、广告等景观要素的整体规划，塑造高品质且特色鲜明的空间环境。



上海保利剧院



第七章

更可持续 的韧性生态 之城

A CITY OF GREEN
AND RESILIENCY



应对全球气候变暖、极端气候频发等趋势，针对当前生态空间被逐步蚕食，城市游憩空间相对匮乏，环境质量下降等问题，上海必须坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，致力于转变生产生活方式，推进绿色低碳发展，建设多层次、成网络、功能复合的生态空间体系，构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系。加强基础性、功能型、网络化的城市基础设施体系建设，提高市政基础设施对城市运营的保障能力和服务水平，增加城市应对灾害的能力和韧性。



应对全球气候变化

推进绿色低碳发展
应对海平面上升
缓解极端气候影响和城市热岛效应



全面提升生态品质

建设四大生态区域
完善市域生态环廊
建设城乡公园体系
健全生态保护机制



显著改善环境质量

加强海洋环境保护
改善大气环境
提升水环境质量
加强土壤环境保护与污染治理
推进固体废物综合治理



完善城市安全保障

保障城市能源供应
确保水资源供给安全
构建城市防灾减灾体系
保障城市安全运行

核心指标

	2020 年	2035 年
碳排放总量较峰值降低率 (%)	—	5
河湖水面率 (%)	≥10.1	10.5 左右
人均公园绿地面积 (平方米 / 人)	≥8.5	≥13
森林覆盖率 (%)	≥18	23 左右
细颗粒物 (PM _{2.5}) 年均浓度 (微克 / 立方米)	42 左右	25 左右
原生垃圾填埋率 (%)	基本实现零填埋	0
水 (环境) 功能区达标率 (%)	78	100
应急避难场所人均避难面积 (平方米)	≥0.5	≥2
消防站服务人口 (万人 / 个消防站)	14	<10

第一节 应对全球气候变化

一、推进绿色低碳发展

1、全面降低碳排放

推进资源全面节约和循环利用，倡导简约适度、绿色低碳的生活方式。促进城市集约发展，优化能源结构，降低建筑和产业能耗，发展绿色交通，保护和建设碳汇空间，逐步实现低碳发展。实现全市碳排放总量与人均碳排放量 2025 年前达到峰值，至 2035 年，控制碳排放总量较峰值减少 5%，万元地区生产总值（GDP）能耗控制在 0.22 吨标准煤以下。

2、合理优化能源结构

构建清洁低碳、安全高效的能源体系，推进天然气等清洁能源替代煤、油等能源，大幅度提高清洁能源占能源消费的比例。大力发展太阳能、风能、潮汐能、浅层地温能等可再生能源，加快推进长江口、杭州湾等水域风电开发，探索深远海域风电开发，在南汇、奉贤、金山等地区有序拓展陆上风电规模，推进城市废弃物的能源化利用，在崇明、松江、宝山、嘉定、奉贤、老港等地区建设与固废综合利用相结合的生物质发电项目。进一步提高可再生能源占一次能源供应的比例。

3、降低产业和建筑能耗

核定工业碳排放阶段减排目标，严格控制高耗能、高排放的产业发展。通过科技创新建构低碳化、高附加值的新型产业体系，推行城市管理引领建设的低影响开发（LID）理念，创建绿色生态示范城区，降低城市的综合碳排放。

依托绿色生态示范城区推进绿色建筑规模化高星级发展，全面推广绿色建筑，推广装配式建筑和市政基础设施的技术应用，至 2035 年，符合条件实施装配式建筑覆盖率达到 100%，新建民用建筑的绿色建筑达标率达到 100%（重点地区公共建筑按照绿色建筑二星以上标准，其他建筑按照绿色建筑一星以上标准）。推动既有建筑的节能改造，提高能源使用效率。

4、发展绿色交通

推动轨道交通引导的轴向发展形成复合廊道，形成集约紧凑空间发展模式，促进职住平衡，缩短居民出行距离。鼓励公共交通、自行车等绿色交通出行，加强交通需求管理，至 2035 年，实现包括公共交通、非机动车、步行、清洁能源小汽车等在内的绿色出行占全方式出行比例达到 85% 左右。全面建设以提高效能、降低排放、保护生态为核心的绿色交通基础设施体系、运输装备体系和运输组织体系。

二、应对海平面上升

1、控制地面沉降

强化地下水资源开发利用管理，保持适度回灌，加强战略应急备用能力建设。在已有地质环境监测网络基础上，根据地质环境保护要求，建立全市覆盖、重点地区加密的较为完善的地面沉降和地下水环境专项监测网络，加强地面沉降监测和建设项目地质灾害评估，提高地面沉降防治能力，推进长三角地区联防联控。至 2035 年，年均地面沉降控制在 6 毫米以内。

2、完善防汛除涝保障体系

建立健全城乡一体、标准适宜、布局合理、洪涝兼治、安全可靠、管理高效、能有效抵御突发性灾害气候的现代化城市防汛除涝保障体系。进一步巩固和完善由“千里海塘、千里江堤、区域除涝、城镇排水”所组成的上海防汛四道防线总体布局。建设吴淞江工程、协同推进太浦河后续工程等重大水利工程，加强黄浦江河口水闸前期研究，并择机建设。提升海塘防御标准，形成闭合的外围防潮体系，高标准巩固建设防汛墙。注重河湖水面保护，加强骨干河湖水系和除涝泵闸建设，提高区域除涝能力，高标准建设和改造城镇雨水系统，完善水利分片综合治理格局。完善风险预警监测和管理系统，构建立体化、网络化的指挥体系。

3、推动“海绵城市”建设

贯彻低影响开发（LID）理念，建设“海绵城市”，完善城乡雨水排水体系，加强对强降雨的预警应急。保护河流、湖泊等天然“海绵体”，增加下凹绿地、屋顶绿化等人工“海绵体”，充分发挥建筑、道路、绿地和水系等对雨水的吸纳、蓄渗和缓释作用，实现“增渗减排”和源头径流量控制，形成完善的排水防涝体系和初期雨水污染治理体系。鼓励开展雨水资源综合循环利用。到 2020 年，城市建成区 20% 以上的面积达到海绵城市建设目标要求，到 2035 年，城市建成区 80% 以上的面积达到目标要求。

三、缓解极端气候影响和城市热岛效应

加强海平面变化以及各类灾害的日常监测评价，构建和完善多部门联动的极端气候预警和应急响应机制，制定相关法律法规，综合应对高温、极寒、强降雨等极端气候。

优化生态安全屏障体系，构建生态廊道和生物多样性保护网络，提升生态系统质量和稳定性。构建沿海防护林体系，为降低台风等自然灾害的影响提供缓冲空间。开展城市重大基础设施和大型工程气候可行性论证，加强各类建筑的升级改造和生命线工程的维护，保障在极端气候下的正常运行。提升社区层面主动应对极端气候的能力。

建设通风廊道，缓解热岛效应。根据上海主导风向，在主城区建设生态间隔带、楔形绿地、滨水廊道，控制关键地区建筑高度，引入自然风。在主城区和新城推广立体绿化和太阳能屋顶。



第二节 全面提升生态品质

一、建设四大生态区域

建设崇明世界级生态岛，锚固生态基底，积极保护东滩、北湖、西沙等长江口近海湿地以及各类生物栖息地，运用生态低碳技术建设低碳宜居城镇，成为国际生态示范区域。

建设环淀山湖水乡古镇生态区。注重青西湖泊群以及黄浦江上游地区生态保护，加强古镇古村保护，恢复和维护水乡风貌，体现江南水乡文化特征，形成低密度发展的水乡生态示范区。

保护长江口及东海海域湿地区。保护和管控九段沙湿地、崇明东滩等重要湿地空间，保护国际鸟类迁徙通道。

建设杭州湾北岸生态湾区，保护金山三岛，构建连续生态岸线，提升沿线城镇生态环境品质和休闲功能，严格控制沿岸大型产业区对城镇和岸线生态环境的影响。

二、完善市域生态环廊

至 2035 年，确保市域生态用地（含绿化广场用地）占市域陆域面积比例达到 60% 以上，森林覆盖率达到 23% 左右，河湖水面率达到 10.5% 左右。

在主城区范围内强化土地用途管制，加大整理复垦力度，通过建设用地减量及林带建设，开展生态修复，在主要节点处推进大型公园建设，形成近郊绿环以及顾村杨行、嘉宝、沪宁铁路、吴淞江、沪渝高速、淀浦河、沪杭铁路、申嘉湖、吴泾、黄浦江、浦闵、外环运河、川杨河、张家浜、赵家沟、滨江等 16 条生态间隔带，宽度控制在 100 米以上，防止主城区进一步蔓延。至 2035 年，近郊绿环和生态间隔带内的建设用地占比控制在 20% 以下，森林覆盖率达到 50% 以上。

郊区通过建设用地减量以及水系、林地建设形成嘉宝、嘉青、青松、黄浦江、大治河、金奉、浦奉、金汇港、崇明等 9 条市级生态走廊，宽度按照 1000 米以上控制。至 2035 年，市级生态走廊内建设用地占比控制在 11% 以下，森林覆盖率达到 50% 以上。加大财政投入，整合涉农资金，吸引社会投资，在市域生态走廊内推进土地综合整治，开展高标准农田建设。改善沿河生态环境，建设区级生态走廊。推进重要节点郊野公园（区域公园）建设，保护并修复野生动物栖息地和迁徙走廊。

上海市域生态网络规划图



- 图例
- | | | | | | |
|--|----------|--|------|--|-----|
| | 长江口及近海湿地 | | 郊野公园 | | 省市界 |
| | 生态保育区 | | 水域 | | 铁路 |
| | 生态走廊 | | 骨干路网 | | |
| | 主城区生态空间 | | | | |

生态走廊规划建设用地占比及森林覆盖水平控制表

编号	生态走廊名称	现状建设用地占比	规划建设用地占比	规划森林覆盖率
1	崇明生态走廊	9%	≤5%	≥55%
2	大治河生态走廊	20%	≤8%	≥50%
3	黄浦江生态走廊	16%	≤10%	≥45%
4	嘉宝生态走廊	36%	≤15%	≥50%
5	嘉青生态走廊	32%	≤12%	≥50%
6	金奉生态走廊	16%	≤10%	≥55%
7	金汇港生态走廊	24%	≤11%	≥50%
8	浦奉生态走廊	14%	≤8%	≥50%
9	青松生态走廊	26%	≤15%	≥40%
合计		18%	≤10%	≥50%

三、建设城乡公园体系

完善由国家公园、郊野公园（区域公园）、城市公园、地区公园、社区公园组成的城乡公园体系。

主城区结合楔形绿地、外环绿带以及产业用地转型推进绿地建设，增加若干处100公顷以上的城市公园。郊区结合现有生态资源推进国家公园以及郊野公园（区域公园）建设，建成1处以上的国家公园以及30处以上郊野公园（区域公园）。在每个新城建成1处面积100公顷以上的城市公园，满足市民的休闲游憩需求。

建设城市公园、地区公园、社区公园以及街头绿地等公园绿地。至2020年，人均公园绿地面积达到8.5平方米以上。至2035年，力争实现全市开发边界内3000平方米公园绿地500米服务半径全覆盖，人均公园绿地面积力争达到13平方米以上。

四、健全生态保护机制

落实国家国土空间开发保护制度和主体功能区配套政策，建立市场化、多元化生态补偿机制。完善生态环境长期跟踪监测和定期评估考核体系。建立生态环境保护社会共同参与制度，积极引导全社会参与生态空间保护、建设和监督。引入高效率、多样化的生态环境管治模式。加强生态空间内建设项目用途管制。建立水、田、林保护与建设的综合生态补偿机制。

第三节 显著改善环境质量

一、加强海洋环境保护

加快推进海洋自然保护区建设,开展海洋公园建设,加强陆源入海污染物控制,加强海域、海岛、海岸带整治修复,实施海洋生物增殖放流、海底牧场建设,加快恢复海洋生物多样性。建立绿色港口体系,控制港口对岸线和土地资源的过度占用,避免破坏近海环境。控制海洋污染,实施近岸海域综合治理,杭州湾按照海水水质Ⅲ类标准控制。

二、改善大气环境

聚焦大气复合型污染,按照更高标准持续加强交通、能源、建设、工农业生产和社会生活等领域污染的综合防治,打造清洁安全、优质稳定的健康环境。至2035年,细颗粒物($PM_{2.5}$)年均浓度控制在25微克/立方米左右,空气质量优良率达到80%。

三、提升水环境质量

提升城乡水体生态功能。进一步提高水系自然连通性,加强水环境生态修复,提高河道水质,强化农村地区中小河道治理。通过截污、扩容、升级等措施完善城镇污水处理系统,提高污水污泥处理效能和资源能源回收利用水平,加强农村生活污水及垃圾处理设施建设,城乡污水处理率达到99%。

全面恢复水生态系统功能,基本实现水(环境)功能区达标。其中,饮用水源一级和二级保护区水质达到Ⅱ—Ⅲ类地表水标准,长江口水质达到Ⅱ类标准,黄浦江上游准水源保护区、崇明岛和横沙岛达到Ⅲ类标准,浦东北部地区、青松地区、蕙藻浜以北的嘉宝地区、南汇新城地区和长兴岛达到Ⅳ类标准,浦西中心城区和杭州湾沿岸地区达到Ⅴ类标准。至2035年,全市地表水水质达到水(环境)功能区要求,进一步提升水生态系统功能,保持地下水环境质量稳定并持续改善,逐步提升主城区水环境质量,达到Ⅳ类标准。至2035年,集中式饮用水源地水质达标率99%。

四、加强土壤环境保护与污染治理

结合工业用地减量化和城市更新开展土壤污染治理修复。严格环境准入，强化新建项目土壤环境影响评价。控制农业面源污染，优先实施耕地和水源保护区土壤保护，改善和提升城乡土壤环境。至 2035 年，受污染耕地安全利用率达到 100%，污染地块安全利用率达到 100%。有效控制住宅、学校、公共设施等环境敏感性用地的水土环境质量风险，加强周边地区土地利用的用途管制和开发建设管理。加强重点工业区以及垃圾焚烧厂、污水处理厂等市政设施周边的土壤环境风险防控。

建立完善资源整合、信息共享的土壤环境质量监测监控体系，探索建立区域土壤污染治理与新增建设用地挂钩机制。开展土壤环境状况监测、调查和评估，明确污染地块名录，划定管控区域，确定开发利用负面清单，加强土地征收、收回、收购及转让、改变用途等环节的监管，土地开发利用必须符合土壤环境质量要求。严格保护耕地，适度进行耕地休耕和轮作。合理进行产业布局，加强工业企业周围、交通干线沿线等地区农田土壤的环境跟踪监测、污染防控和用途调整，保障本地农产品安全。

五、推进固体废弃物综合治理

按照“减量化、资源化、无害化”原则，健全固体废弃物综合治理体制机制。加快推进源头减量，建立分类投放、分类收集、分类运输、分类处理的垃圾处理系统，构建建筑垃圾全程分类体系，逐步实施单位生活垃圾全面强制分类，引导居民自觉开展生活垃圾分类。实现原生垃圾零填埋。推进湿垃圾资源化利用设施、建筑垃圾分类消纳和资源化利用体系建设，完成城市固废终端分类利用和处置设施布局，发展固废循环经济，形成静脉产业链，固废无害化处理率和分类收集率达到 100%。

固体废弃物分类设施布局表

分类	设施布局
生活垃圾	采用“一主多点、就近消纳、区域共享”的布局原则，在中心城区纳入市属设施集中处理、其他各区生活垃圾在自行处理的基础上，逐步实现区域统筹、有效调度的处理格局，无害化处理率达到 100%。湿垃圾采用集中与分散相结合的模式处理，其中中心城区以集中处理为主、分散处理为补充的处理模式，湿垃圾进入市级处理设施；其他各区各建设一座湿垃圾处理厂。
建筑垃圾	以“中心城区统筹、其他各区自行消纳”为原则，工程渣土、工程泥浆、工程垃圾、拆房垃圾、装修垃圾五类分类处置。规划在市域东、西、南、北布局若干处装修垃圾、拆房垃圾市级综合处理厂和泥浆干化厂，统筹中心城区建筑垃圾资源化利用；其他各区各自建设服务本区的建筑垃圾处理设施。
一般工业固体废弃物	设置宝钢、白龙港两处研发、应用和生产基地。浦东扩建一般工业固体废弃物填埋场，作为全市工业固体废弃物最终处置场所。
危险废弃物	危险废弃物焚烧设施就近布局，危险废弃物填埋设施布局于嘉定、浦东和崇明。
医疗废弃物	医疗废弃物规划集中焚烧处置，分布于嘉定、浦东和崇明三处。
病死动物	建设市动物无害化处理中心、崇明无害化处理中心和老港应急处理中心，加强病死畜禽收集场点建设，构建涵盖规模养殖场、农村散养户、畜禽屠宰场等环节的收集网络。

备注：中心城区指黄浦区、静安区、徐汇区、长宁区、普陀区、虹口区、杨浦区

第四节 完善城市安全保障

一、保障城市能源供应

1、完善能源供应体系

发展煤炭洁净转化和高效利用技术。坚持安全消纳、经济消纳的原则做好区外水电等清洁、低碳电力消纳工作。大力发展以天然气和可再生能源（尤其是风能）为重点的清洁能源。制定节能标准，能源使用效率逐步达到国际先进水平。

2、保证城市电力供应

在现状市内电源格局基础上，增强市区与崇明电网联络，完善市外来电供应格局，提高供电可靠性。继续发展完善市内电源基地，做好电源优化调整工作，新建一批燃机机组，同时加强新能源和分布式供能系统的建设。

3、稳定城市天然气供应

构建供需平衡、气源结构合理、主干管网互联互通、应急保障体系完善的现代化城市天然气系统。形成由管道天然气和 LNG 为主的多气源供应格局，积极争取新气源，主动参与国家气源引进和通道工程建设。建设“多源互补、四方贯通、多级并行、两环相连”的主干管网输配系统。加强与长三角天然气管网互连互通互保，形成管网反输能力，增强调度的灵活性，实现区域应急互助。

4、发展分布式能源供应

推进分布式能源建设，重点依托工业建筑和公共建筑屋顶实施分布式光伏发电工程，完善太阳能利用。鼓励在区域能源负荷中心建设天然气分布式能源系统，推动分布式供能及区域能源管理系统等城市能源供应方式的多元化、规模化应用，进一步提升分布式能源占全市能源总量的比例。

二、确保水资源供给安全

1、建设节水型城市

针对上海本土水资源承载能力的硬约束和国家对上海市水资源开发利用总量控制的“天花板”约束，实施最严格水资源管理制度，至 2035 年，年用水总量控制在 138 亿立方米。开源与节流并重，提高水资源供应能力，进一步转变水资源利用方式，强化水资源的多源统筹、循环高效使用，不断提高用水效率，优化用水结构，控制取用水量。万元地区生产总值 (GDP) 用水量控制在 22.5 立方米以下，万元工业增加值用水量控制在 33 立方米以下。

2、加强区域水资源合作

加强与江苏、浙江在长江和太湖流域水资源供应方面的战略合作。探索长三角区域内建立水源地联动及水资源应急机制。以满足区域原水水量水质需求为前提，保障上海未来远期供水需求及安全稳定。规划建设太湖 - 黄浦江之间的太浦河清水走廊，在实施危化品禁运的基础上，加快协调航运功能与水环境保护，逐步实现航运污染零排放。研究东太湖及太湖流域其他水域跨境引水方案，将黄浦江上游水源地进一步上移至流域上游。扩大长江流域水源地供水能力，适时在长江口或上游境内开辟新水源地。

3、保障市域水源地安全

完善“两江并举，多源互补”供水格局。进一步开拓黄浦江、长江口水源地。加强对咸潮入侵及海水倒灌的防范管理。提高黄浦江水源地供水安全保障，建立黄浦江上游原水系统应急机制。提高市域水源地供水联动，实现长江、黄浦江多水源互补互备。加强地下水的应急备用能力建设，建立地下水应急备用开采井布局系统。鼓励雨水、再生水利用，提倡水资源的梯级利用，提高水资源利用率，提升供水能力。

4、健全城乡供水体系

以全面提高供水水质和可持续安全保障为目标，完善以中心水厂为主的集约化供水格局，加强清水和原水的统筹协调和优化调度，实现城乡供水均等化。加强区域供水网络间的供水管道连通，提高供水区域间联合调度及应对突发性事故能力。加大二次供水设施改造，减少老旧供水管网二次污染，提高入户水质。至 2035 年，全市供水水质达到国际先进标准，满足直饮需求。

三、构建城市防灾减灾体系

1、优化城市防灾减灾空间

统筹城市应急避难场所和救灾、疏散通道等城市安全空间的规划建设，形成布局合理、全面覆盖、重点突出的综合防灾空间结构，应对极端气候以及大规模突发事件。构建以救援主通道、疏散主通道、疏散次通道和一般疏散通道为主体的分级疏散救援通道体系。利用现有和规划建设的公园、绿地、体育场、大专院校等旷地以及地下空间，建立布局合理的避难场所体系，全市规划建设 30 个以上一类应急避难场所，其中世纪公园、上海体育场、顾村公园等作为中心应急避难场所，承担全市的应急避难任务。与城市应急交通、供水、供电、医疗、物资储备等应急保障基础设施布局相协调，依托社区构建分布式、全覆盖的防灾、疏散、安全救援管理单元，形成城市网格化安全管理格局。结合大型公园绿地、旷地型公共设施、医疗急救设施等建设应急救援停机坪，提高救援效率及水平。至 2035 年，全市应急避难场所人均避难面积不低于 2 平方米。

2、完善防灾减灾标准

全面提升防灾减灾标准。构建健全的消防安全保障体系，建立陆地、水域、空中相结合的消防救援体系，重点加强高层建筑、轨道交通、大型城市综合体、石油化工领域的灭火和应急救援装备配备、能力建设。消防站布局以接到出动指令后 5 分钟内到达辖区边缘确定。至 2035 年，全市消防站服务水平达到每 10 万人不少于 1 个消防站。院前紧急呼救以主城区接报 8 分钟内、郊区接报 10 分钟内到达责任区最远点为一般原则，基本达到国际发达城市的响应时间要求水平。提升民防应对能力，全面提升应对突发公共事件的综合能力，全市防空警报实际覆盖率达到 100%。新建、改建、扩建的建设工程必须达到抗震设防标准，现有住宅、公共设施、生命线工程等通过设防改造 100% 达到抗震要求，加强先进抗震技术的应用推广。完善疾病控制网络，建立市和区医疗救护中心、疾病控制中心网络，完善社区配套设施，主城区与新城的医疗急救中心 3 公里范围内可达，郊区医疗急救中心 10 公里范围内可达。

3、建立应急预警管理机制

与上游流域及周边省市建立综合防灾协调机制。共同应对气象、地震、地质等区域性重大灾害，并在资源配置时兼顾上海周边地区的防灾要求，发挥地区综合防灾中心的作用。完善对城市多灾种的监测预警机制，加强对气象、地震、洪涝、海洋、地质等灾害以及重特大火灾、突发公共医疗卫生事件等公共安全事件的监测预警能力建设，加强辐射源和危险废弃物收运、转运和处置等重点环节的环境风险管控。建立健全城市综合防灾管理体系，形成市区两级防灾体制。建设上海城市防灾管理数据库，构建立体化、网络化、数字化的应急管理体系。组织建设城市应急救援队伍，加强防汛抗旱、气象、地震、水上搜救、环境污染、危化事故等城市专业应急救援队伍建设，加强社会灾害应急志愿者队伍和社区灾害应急志愿者队伍在城市突发公共事件中的作用。



四、保障城市安全运行

1、确保城市生命线安全运行

提升生命线廊道的综合抗灾能力，提升高层建筑安全防护能力。优化完善城市供水、供电、输油、供气、通信、排水以及污水、污泥、各类废弃物回收利用处置等市政公用基础设施和轨道交通等重要设施的布局和建设标准，加强周边规划控制。建立地下管线信息系统，推动城市公共基础设施管理智能化，提升管网利用效率和资源利用水平。开展生命线系统安全评估，实施老旧管线改造，加强轨道交通、消防救援、高层建筑电梯和玻璃幕墙等设施日常维护和改造升级。梳理系统密集、灾害风险较高、空间资源紧缺的市政廊道区域，逐步推进综合管廊建设。提高交通系统运营可靠性、安全度。建立大型交通枢纽之间的快速连接通道，公共交通准点率达到国际领先水平。提高交通运输网络的综合应急保障能力，降低道路交通应急救援响应时间，完善轨道交通应急抢修体系，建立航空、水运、轨道等交通安全应急处置机制。

2、加强信息安全建设

以强化基础网络安全、重要网站和信息系统安全、重点行业系统安全、互联网内容安全等为重点，提升应急基础平台、灾难备援平台、测评认证平台、网络信任平台等信息安全基础设施支撑能力，积极应对信息物理系统（CPS）安全需求。

加强电信网、广播电视网、互联网等基础网络的安全监管与保障，确保安全防护设施同步规划、同步建设、同步运行，不断完善基础网络的安全监测预警与应急处置机制。加强政务、金融、税务、电力、铁路、海关、机场等重点领域以及城市交通、医疗卫生等重点行业的重要网站、信息系统和云计算、大数据平台的安全保障，加强石化、钢铁、轨道交通等重点行业以及水、电、油、气等城市运行生命线的工程控制系统安全防护，建立健全工程控制系统安全保障标准体系。

3、加强危险化学品管控

从源头减少不必要的危险化学品生产、使用和运输。加快本市危险化学品生产、使用企业和仓储设施向专业园区集聚。为主要港区配套建设危险化学品中转堆场，促进危险化学品储存企业集中布局，确保危险化学品对城市的影响降至最低。

第八章

规划实施 保障

ENSURING THE
IMPLEMENTATION OF
MASTER PLAN



提高城市规划的权威性，充分发挥规划在城市发展中的战略引领作用。尊重城市发展规律，贯彻实施“五大统筹”，优化“两规融合、多规合一”的空间规划体系，健全规划及相关领域政策法规、技术标准和规范，完善与政府管理层级相匹配、与“多规合一”相适应的规划管理体制机制，搭建公平、开放、有效引导多元利益主体共同参与规划实施的社会参与平台，建立规划动态监测、定期评估和及时维护的空间监测体系，形成由空间规划体系、政策法规体系、空间管理体系、社会参与体系、空间监测体系构成的规划实施保障框架，推进城市治理文明建设，实现城市治理现代化。





优化空间规划体系

实现空间合一、时间合拍
完善各层次规划编制
健全行动规划机制



健全政策法规体系

完善法规、标准和规范
强化重点领域政策支撑
加强重点地区政策引导



创新空间管理体系

强化空间管控
优化管理体制
加强区域合作



完善社会参与体系

不断提高政府管理与服务水平
充分发挥市场对资源配置的积极作用
构建最广泛的公众参与格局



构建规划维护体系

建立“多规合一”的空间基础信息平台
健全规划“监测 - 评估 - 维护”机制
提高城市智能化运行和管理水平

第一节 优化空间规划体系

一、实现空间合一、时间合拍

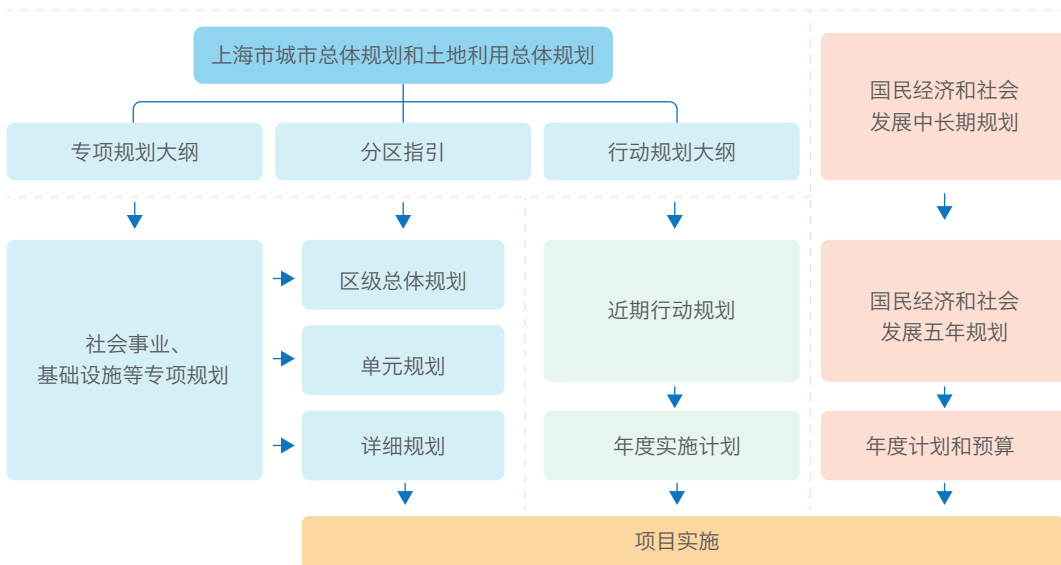
以主体功能区规划为基础，以城市总体规划和土地利用总体规划为主体，优化形成“两规融合、多规合一”的空间规划体系。

在空间维度上，统筹人口分布、经济布局、环境保护、国土利用、基础设施等各类涉及空间安排的规划，统筹空间、规模、产业三大结构，统筹生产、生活、生态三大布局，实现“一张蓝图”。通过制定总体规划、单元规划、详细规划，分层分级落实总体规划的目标和指标。

在时间维度上，充分衔接国民经济和社会发展中长期规划，通过制定近期行动规划和年度实施计划，统筹协调城市总体规划与国民经济和社会发展中长期规划各阶段发展目标和时序安排，做到同步、有序实施。

按照“目标（指标）- 策略 - 机制”的逻辑框架，建立起与发展目标、市民愿景相对应的发展策略，强化规划的实施政策和机制，有效保障城市总体规划的实施和发展战略目标的实现。

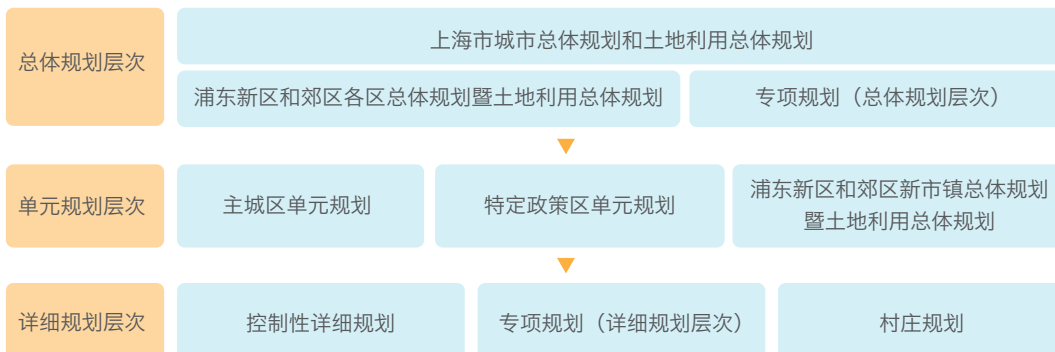
空间合一、时间合拍的空间规划体系



二、完善各层次规划编制

完善全域覆盖、分层管理、分类指导的规划编制体系，构建“总体规划 - 单元规划 - 详细规划”的规划层次，从空间维度对总体规划的目标和各项指标进行分解落实。

“两规融合”的规划体系



总体规划层次，包括上海市城市总体规划和土地利用总体规划（简称“全市总规”）、浦东新区和郊区各区总体规划暨土地利用总体规划（简称“各区总规”）以及专项规划（总体规划层次），是凝聚全社会共识的发展纲领，是指导全市和各区以及各专业系统未来 20 年乃至更长远发展的战略蓝图。根据分区指引，编制各区总规，加强对各区空间布局和功能发展的综合统筹，突出战略导向和结构控制，实现城市总体规划和土地利用总体规划成果合一和审批事项合一，并统筹协调各专项规划。根据专项规划大纲，编制社会事业、基础设施等专项规划，明确各领域、各系统发展目标、规划布局、建设标准和实施措施等。

单元规划层次，包括主城区单元规划、浦东新区和郊区新市镇总体规划暨土地利用总体规划（简称“新市镇总规”）、特定政策区单元规划，是统筹协调生态空间、公益性设施和文化风貌等底线型内容，强化空间引导和落地管控的管理平台。根据全市总规和各区总规，中心城区按行政区、主城片区按片区编制全覆盖的单元规划，强化存量规划背景下公共利益的保障和落实。郊区编制新市镇总规，基于镇作为本市“两级政府、三级管理”行政管理基本层次和城乡统筹基本单元的定位，立足全镇域，加强城乡统筹，保障底线型、公益性设施空间，指导近期项目建设，并实现城市总体规划和土地利用总体规划成果合一和审批事项合一。

详细规划层次，包括控制性详细规划、专项规划（详细规划层次）和村庄规划，以主城区单元规划和新市镇总规以及相关专项规划为上位规划依据，突出实施导向，成为各类主体共同参与规划编制和实施的基础平台。其中，控制性详细规划作为指导项目建设的法定依据，是规划向建设实施转化的关键环节，既要落实上位规划明确的底线控制要求，也要对接建设实施需求，为建设项目管理留有弹性。专项规划（详细规划层次）主要对系统性的规划控制线、控制性详细规划未覆盖或需要调整的专项设施进行落地。村庄规划是规土融合的最小单元，应与农村土地整治规划相结合，成为统筹乡村地区土地、产业、资金、政策的实施性规划。

三、健全行动规划机制

依据行动规划大纲，以“两规融合”的综合类行动规划（包括近期建设和土地利用规划、年度实施计划）和特定领域行动规划为载体，统筹各相关实施计划，从时间维度对总体规划的目标任务进行分解落实和实施推进，实现总体规划由蓝图式向过程式管理转变。行动规划与国民经济和社会发展规划、市政府年度重大工程安排和财政支出相衔接，指导城市建设实施和土地利用管理。

面向实施的行动规划体系



特定领域行动规划

城市有机更新：以激发城市活力、塑造城市魅力为目标，以社区为基础，强化更新区域城市设计，完善规划土地管理政策机制，开展城市有机更新。重点实施共享社区、创新园区、魅力风貌、休闲网络“四大行动计划”。深化“双增双减”，建立土地出让前规划实施评估机制，以完善公共服务、补齐城市发展短板为重点，优先保障公共要素规划落地。建立完善土地储备平台，引导多元主体共同参与存量用地盘活，多方式、多途径推动存量土地利用空间更新，实施土地收储再出让、区域整体转型、有条件零星转型等工业用地二次开发模式。

郊野单元规划：是统筹乡村地区土地利用和空间布局的特定领域行动规划，主要任务是落实新市镇总体规划暨土地利用总体规划要求，依托土地综合整治平台，集聚相关政策资源，推进农村地区低效建设用地减量化，促进建设用地布局优化和利用效益提升、生态环境改善以及农村经济发展。

第二节 健全政策法规体系

一、完善法规、标准和规范

及时调整不符合规划要求的政策法规。启动《上海市空间规划条例》制订工作，同步修订《上海市城乡规划条例》，确保空间规划管理全面纳入法制轨道。健全依法决策的体制机制，把公众参与、专家论证、风险评估等纳入规划决策的法定程序，进一步发挥人大、政协和规划委员会作用。加快建立贯穿规划编制、实施、管理全过程的城市设计体系，制定城市设计管理法规。深化研究和制定重点领域和重要地区的相关法规，强化各部门、各地区政策措施在空间上的统筹协调。及时修订相关技术规范，在规划设计、建设施工、运行管理等各个环节更加体现以人为本、绿色安全、节约集约的理念，推动各行业技术规范在理念、策略、标准等方面的衔接。

二、强化重点领域政策支撑

对于生态空间和永久基本农田保护等领域，重点明确建设项目管控、自然环境保护和修复的要求，健全利益补偿机制。对于历史文化保护领域，完善保护激励机制，修订《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》，细化明确保护对象体系和管理程序。研究地方立法鼓励文化建设主体多元化，设立公共艺术百分比制度，加大公共艺术投入。对于存量工业用地转型、城市更新等领域，重点明确不同利益主体的权利和义务，建立促进功能融合发展、土地复合利用的开发机制。

三、加强重点地区政策引导

对于新城,明确人口、就业岗位、产业、重大功能性项目的导入机制以及政策支持。对于黄浦江两岸、苏州河沿线、虹桥商务区、上海国际旅游度假区等重点发展地区以及杭州湾北岸、长江口等战略协同地区,加强城市设计研究,明确开发管控要求,保障城市发展战略意图的实现。

提高城市品质的技术标准和规范

《上海市城市设计建管指引》:以传承海派文化、提升城市形象为目标,统筹考虑人与行为环境之间的关系,兼顾城市空间系统性、整体性、可持续性的要求,从上海市风貌特色和空间分布特点出发,挖掘并提炼各类城市空间有代表性的典型引导要素,分类指导城市空间环境中的各类建筑形态、活动场所和视觉景观的整体性规划设计。

《上海市社区规划导则》:以提高社区生活的幸福指数为目标,将15分钟社区生活圈作为上海打造社区生活的基本单元,聚焦居民日常“衣、食、住、行”,形成15分钟社区生活圈规划和建设标准,指导社区规划研究和编制工作。制定行动计划,明确行动主体和职责以及推进流程,指导15分钟社区生活圈有序实施。充分发挥社区居民的力量,促进自下而上的社区治理,从发展诉求、方案对策、行动组织等方面,提高社区规划和建设工作的有效性,提升社区的凝聚力。

《上海市街道设计导则》:旨在明确街道的概念和基本设计要求,形成全社会对街道的理解和共识,统筹协调各类相关要素,促进所有相关者的通力合作,对街道的规划、设计、建设与管理进行全过程指导,推动街道的“人性化”转型,提升城市文化内涵和塑造城市精神。

《上海市乡村风貌规划设计导则》:以建设“卓越的全球城市”的生态郊野地区为目标,以塑造回归自然的田园格局与生态风貌、形成传承文脉的村落特色与建筑风貌为重点,明确乡村地区生态风貌、村落有机更新、村民建房等方面的目标导向、设计要求及管控原则等,指导乡村地区村庄整治、村民建房等规划设计、审批管理和建设实施,全面提升上海乡村地区的环境品质、文化内涵和人居环境。

第三节 创新空间管理体系

一、强化空间管控

构建“三位一体”的空间管控格局。以“两规融合、多规合一”的空间规划体系为基础，划定生态保护红线、永久基本农田保护红线、城市开发边界、文化保护控制线等“四线”，纳入各级法定规划作为空间管控的底线，加强规划土地管理融合，全面实施总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高的“五量调控”土地利用基本策略，构建形成资源、效能、机制“三位一体”的空间管控格局，切实保障各级城乡规划和土地利用总体规划的空间管控目标和要求落实。

严格落实“四线”管控。在不同层次规划中区分各级主体事权，确定不同的规划深度和管理要求，将“四线”划定空间方案层层落地，固化城乡底线型空间。制定“四线”内外差异化的管控政策和利益平衡机制，实现对不同空间策略地区的分类发展引导。将“四线”录入规划国土资源统一信息平台，与所有审批事项自动比对，确保永久基本农田、生态空间、历史文化保护区不被侵占，建设用地规模不被突破。对各层次规划和项目审批以及各类城市建设行为，还应同步落实城市各类绿地范围控制线（城市绿线）、地表水体保护控制线（城市蓝线）、基础设施用地控制线（城市黄线）、历史文化街区和历史建筑保护范围界线（城市紫线）的管控要求。在总体规划层次，将大型城市公园划入城市绿线，将骨干河道划入城市蓝线，并通过人均公园绿地标准、河湖水面率标准和服务半径要求，在单元规划和详细规划层次逐级划定全部城市绿线和城市蓝线。在总体规划层次，划定全部城市紫线，各层次规划及项目审批应严格遵守城市紫线管理要求。根据总体规划层次确定的基础设施配置要求，在单元规划和详细规划层次，划定各类城市黄线并严格控制。

创新土地利用管理制度。深化完善“五量调控”土地利用空间管控政策的内涵和具体举措，推进土地供给侧结构性改革。锁定建设用地总规模，坚持城市开发边界外低效建设用地减量化与城市开发边界内新增建设用地相挂钩，引导城市开发边界外存量宅基地自愿和有偿退出，促进农民由分散居住向城镇相对集中，实现规划建设用地“负增长”。逐年减少每年新增建设用地规模，新增用地重点保障基础设施和民生、公益类项目用地需求。优化存量建设用地空间布局，使生活用地、产业用地、生态用地规模协调适度，鼓励城市开发边界内存量建设用地有机更新和改造，促进功能优化、建筑改造、环境改善和品质提升。深化土地全要素、全生命周期管理，加快闲置土地和低效用地二次开发，提高土地周转和利用效率。加强土地集约复合利用，以 TOD 为导向，各种功能设施综合设置、集中布局、集约发展，推进居住与就业平衡，促进产城融合。

创新土地利用管理制度

节约集约用地标准体系：加强规土管理融合，构建覆盖城乡、各类产（行）业统一的节约集约用地标准体系，发挥建设用地标准在规划编制、用地审批和土地供应等管理中的控制作用。

土地全要素全生命周期管理制度：充分发挥土地出让合同的管理平台作用，将经济、社会、环境等有关要素纳入合同管理，实现对工业用地和经营性用地项目在土地使用期限内利用状况的全过程全要素绩效评价和动态监管，不断提高土地利用绩效水平。

土地混合开发和复合利用：落实建设用地总规模和开发强度双控要求，优化土地使用分类，通过土地用途负面清单和用地指标弹性管理等方式，引导用地功能复合、建筑功能转型、新能源和新技术应用。

低效建设用地减量化：围绕规划建设用地总规模负增长的目标，通过制定土地、财政、环保、产业等系统性政策，持续实施城市开发边界外低效建设用地减量化，并与城市开发边界内新增建设用地相挂钩，积极盘活土地资源，优化建设用地布局。

农村土地制度改革：稳妥推进集体经营性建设用地入市试点，在符合规划和用途管制的前提下，探索完善出让、租赁、入股等多种形式的农村集体经营性建设用地入市。完善全市农村宅基地管理，促进村民居住向城镇集中、个人建房向集体建房转变，引导存量宅基地自愿和有偿退出，探索实行宅基地有偿使用机制。

二、优化管理体制

科学制定规划。统筹改革、科技、文化三大动力，坚持编制、决策、审批三分开，加快推进体制改革，完善“三级政府、两级管理”的管理体制，明确各级、各相关部门工作职责与权限，强化各级分工协作和部门协调配合。市政府侧重宏观政策法规研究和全市层面统筹协调，依法严格审批规划，强化对全市各区规划实施全过程监督管理。强化市规划委员会的决策支撑作用，完善咨询、审查和决策制度，承担“多规”统筹职责，行使综合决策职能。加强区级政府组织编制规划的主体作用，做好地方经济社会文化统筹协调。

依法实施规划。统筹规划、建设、管理三大环节，以依法批准的全市总规作为城市建设和管理的依据，各级主体依据各层次规划定位及时编制或修订规划，推动总体规划的实施。按法定程序开展各层次规划编制和建设项目审批，强化控制性详细规划作为土地出让和建设项目管理法定依据的地位，深化实施建设项目诚信承诺制度。市、区政府规划土地管理部门以及各相关管理部门依职责做好本领域相关规划的实施管理工作，督促协调推进本领域规划任务和指标的分解落实，并通过建立联席会议、联合审批、综合管理等机制和平台，强化信息共享和工作配合，共同保障“多规合一”实施。充分发挥人大、政协对规划实施的监督作用。

强化执法监察。优化完善规划土地执法监察体制机制建设，以关口前移、重在预防为目标，明确市、区、镇执法职责划分，提高基层积极性和能动性，充分发挥区镇一线发现制止各类违法行为的重要基础性作用。加强城市管理综合执法和社会参与机制建设，综合运用卫片监测等信息化手段，强化规划执行监督检查和建设项目规土竣工核查，及时制止、纠正和严肃依法查处违法违规行为。

三、加强区域合作

建立多元化的区域协调机构和区域协同发展的长效机制，推动跨界地区的协同发展，建立上海和近沪地区空间规划协调机制。以空间规划为平台，推进区域内城市在产业分工、要素流通、设施共建、资源开发、服务共享、环境保护等方面的统筹协调。健全地方协商合作机制，完善合作与发展联席会议制度，通过制定跨界行动纲领、签订政府间合约、建立合作项目库、设立共同基金等措施，共同研究解决合作中的重大事项。建立政府、企业和社会共同参与的区域治理模式，发挥各类跨地区合作组织的作用，推进非政府间区域合作。

优化管理体制机制

贯彻落实“五个一”的城市总体规划管理制度：“一张图”是指城市总体规划的空间布局 and 空间管控图，通过“一张图”实现市域规划全覆盖，划定生态空间、农业空间和城镇空间及开发边界。“一张表”是指城市总体规划的核心指标体系，明确预期性、约束性和时序要求，作为“多规融合”的具体体现。“一报告”是指以“一张图、一张表”为核心的城市总体规划实施情况的报告，市政府将城市总体规划实施情况纳入政府工作考核内容，每年向同级人大常委会报告，并报上级审批机关备案。“一公开”是指定期向社会公布城市总体规划的实施情况，重点是向社会公开“一张表”中的指标完成情况，切实将城市总体规划实施对社会公开并接受公众监督。“一督察”是指上级审批机关对城市总体规划的实施开展督察，围绕城市总体规划实施的重点，利用多种手段，对“一张表”的完成情况和“一张图”的空间管控底线等进行督察，及时发现和纠正问题，强化政府的层级监督。

市规划委员会决策支撑机制：《上海市城乡规划条例》规定：“市规划委员会为议事协调机构，负责审议、协调城乡规划制定和实施中的重大事项，为市人民政府提供规划决策的参考依据”。市规划委员会主要通过市规划委员会全体会议和市规划委员会专家委员会专题会议两种形式对规划及相关事项进行审议、协调。其中，对于特别重大的、特别重要地区的规划或相关事项，应由市规委会进行审议、通报。

“多规合一”的项目审批平台：以城乡总体规划和土地利用总体规划为核心，统筹环保、水务、绿化、交通等涉及空间安排的专项规划，制订全覆盖的详细规划，作为对城乡各类建设项目实施审批管理的刚性依据。以全市统一的空间基础信息平台为依托，建立完善“多规合一”的项目审批平台，联通相关专业部门业务管理信息系统，优化各部门审批流程，实现建设项目联动审批，提高政府服务效能。

第四节 完善社会参与体系

一、不断提高政府管理与服务水平

优化政府职能。围绕打造服务型、开放型政府的目标，以简政放权为重点，完善政府权力清单，依法依规减少行政审批事项，优化行政审批流程，不断推进行政审批制度改革，提高政府管理与服务的质量和效能。以共建共治共享为目标，统筹政府、社会、市民三大主体，坚持“开门做规划”，通过搭建形式多样的公众参与平台，引导全社会共同参与城市发展与治理，使政府有形之手、市场无形之手、市民勤劳之手同向发力，集聚促进城市发展正能量。

创新城市治理。合理划分市、区权限，进一步赋予并完善新城综合管理事权和职能，将新市镇管理重点转向公共服务、社会管理和城乡统筹发展。加强各级政府在社会治安、公共应急等方面的能力建设，完善租赁住房、中小微企业服务、社会服务等公共服务平台搭建，强化城市网格化管理，拓展网格化管理领域，提高服务水平。优化财政支出结构，加大对城市发展重点地区及公共服务、环境保护、科技创新、文化等重点领域的支持力度。

加强队伍建设。创新人才引进、培养、评价和激励机制，以培养一批在专业领域具有较高知名度和影响力的领军人才和学科带头人为重点，在全市政府管理部门、高校科研院所、规划设计机构打造一支高素质、高水平的规划专业技术人才队伍和专业管理人才。建立未来城市研究团队，前瞻性跟踪分析上海空间规划发展动态。进一步提升区级规土部门专业素质水平，强化规划编制研究和实施管理能力。加强乡镇规土所建设，充分发挥一线基层组织在基础数据采集、基层民意征集、动态执法监察等方面的基础性作用。

二、充分发挥市场对资源配置的积极作用

激发市场活力。各层次规划强化对人口、生态、环保、安全等底线型内容的约束和管控，聚焦公共资源配置。对以市场配置为主的内容予以合理引导，为未来发展的不确定性预留弹性，最大限度地发挥市场在资源配置中的积极作用。

完善要素市场。完善统一开放、竞争有序的现代市场体系，着力清除市场壁垒，促进人才和资源要素的自由流动，提高资源配置效率和公平性。建立城乡统一的建设用地市场，在符合规划和用途管制前提下，积极探索农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股等多种方式，完善土地租赁、转让、抵押二级市场，完善建设用地市场运行和监管机制。

鼓励社会参与。建立各方利益协调和共建共享机制，推广基础设施建设领域政府和社会资本合作开发模式（PPP），扩大政府购买社会服务的领域和范围，鼓励社会资金投入高品质公共设施和公共服务领域。

三、构建最广泛的公众参与格局

推动社区自治。实行社区规划师制度，探索建立多方协商、共建共治的社区自治方式，在城市规划与建设、文化资源配置与管理等方面，打造多元参与、依法治理、高效协调的治理文化，构建具有全球引领性的城市文化治理体系和治理文明模式。

实现众创众规。建立贯穿规划编制、实施、监督及城市治理全过程的公众参与机制，拓宽和创新公众参与的途径和方式，鼓励和引导社会组织成为代表公众参与规划实施的主体，保障公众及时获取规划信息并有效传递意见。以城市有机更新项目为载体，积极推广“行走上海”、“城市设计挑战赛”等品牌活动，促进规划实施和城市治理。

加强宣传普及。建立常态化的规划宣传和交流互动机制，在全市幼儿园、中小学、大学开展规划通识课教育，积极推动“城市空间艺术季”、“SEA-HI”论坛等公众宣传活动，促进各年龄段人群了解规划、参与规划、支持规划，提高全社会执行规划、实施规划的责任意识。

构建最广泛的公众参与格局

社区规划师制度：社区规划师全过程参与社区规划的编制与实施，是政府与基层群众沟通互动的桥梁，承担行政沟通、技术咨询、公众协调等三项主要职责。一是受市规划主管部门委托，加强市、区、街镇间和相关专业管理部门、社会公众之间的“上、下、左、右”多向沟通。二是在规划编制的重要环节提供技术支撑，重点把握规划质量审核，为政府管理科学决策提供依据。三是协调规划建设与个人利益、社会利益间的关系，完善规划编制过程中公众参与的程序和机制，监督指导公众意见的采纳执行。

“城市空间艺术季”展示活动：以“文化兴市，艺术建城”为导向，打造两年一届的具有“国际性、公众性、实践性”的城市空间艺术展示活动，不断宣传和推广城市发展理念，推动城市空间塑造和公共艺术实践，展示城市优秀作品，促进城市品质提升，激发城市发展活力，展现文化大都市魅力。

“行走上海”宣传品牌：配合城市有机更新过程中共享社区、创新园区、魅力风貌、休闲网络“四大行动计划”系列示范项目的实施，开展广泛的项目实践宣传展示活动，促进城市更新中的社会参与，让每一个关注与喜爱上海的人都来设计或参与，更好地推动上海“卓越的全球城市”建设。

第五节 构建规划维护体系

一、建立“多规合一”的空间基础信息平台

统筹城市发展战略数据库（SDD）、不动产统一登记系统、地理信息数据库等信息系统，搭建“多规合一”的城市空间基础信息平台，在明确规划刚性管控要素的前提下，统筹协调各类专项规划编制和管理，实现各类规划在规划体系、空间布局、数据底版、技术标准、信息平台和管理机制等方面的统一。建设全覆盖、全过程、全系统的规划信息综合应用平台，理顺管理机制和业务流程，明确管理目标和标准，建立规划信息化管理的规程体系，以信息化促进管理精细化。

二、健全规划“监测 - 评估 - 维护”机制

建立规划实施动态监测、定期评估和及时维护制度。以上海城市发展战略数据库（SDD）为平台，对总体规划中确定的各项指标进行跟踪监测，及时了解和评估规划目标实现程度。建立年度和五年监测、评估和重点领域专项评估组成的监测评估机制，形成城市总体规划年度和五年实施评估报告，规划核心指标应纳入考核评价体系。根据评估结果及时调整相关实施策略，并指导近期建设规划、年度实施计划的编制，实现规划动态维护。

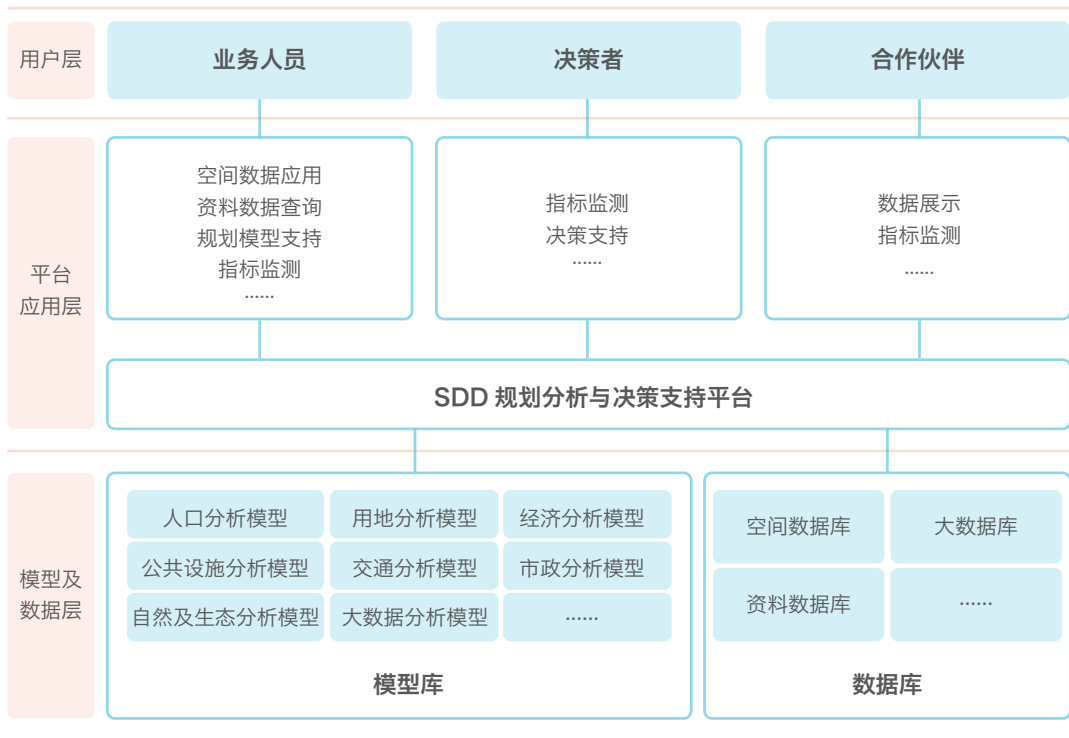
上海城市发展战略数据库（SDD）

顺应大数据背景下上海实现创新发展和建设“全球城市”的要求，通过政府部门间信息资源共享共享，整合统筹全市人口、经济、房屋、土地等基础数据，最终形成以空间落地为特色的战略数据管理平台与应用平台，并建立长效维护更新机制，为城市运行与发展提供监测依据，为城市规划编制与管理提供基础支撑，为重大政策制定和重大项目规划提供决策参考。

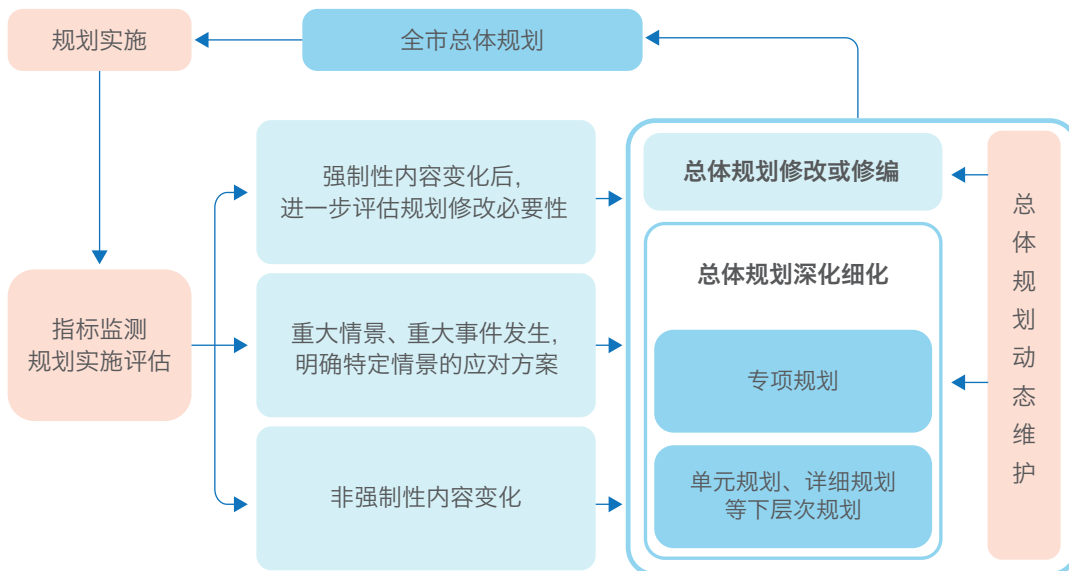
三、提高城市智能化运行和管理水平

深化建设城市综合管理信息系统，统筹城市发展的物质资源、信息资源和智力资源，实现跨部门、跨行业、跨地区的资源共享和业务协同。深化网格化和联勤联动的治理模式，完善和提升信息化支撑城市平稳运行和突发事件处置的机制和能力，实现城市管理精细化、可视化和社会治理协同化、透明化发展。围绕市民生活品质、全面发展、文化休闲、交通出行等需求，推广信息化服务模式，打造以人为本的智慧生活环境。

上海城市发展战略数据库 (SDD) 平台建设框架



规划“监测 - 评估 - 维护”机制



上海市城市总体规划（2017-2035 年）实施监测指标表

指标主题		指标项
城市综合运行体征		常住人口规模（万人） 城镇人口（万人） 60 岁以上人口占全市常住人口比例（%） 外籍人士数量（万人） 建设用地总规模（平方公里） 城镇建设用地规模（平方公里） 单位地区生产总值（GDP）建设用地使用面积（公顷 / 亿元） 战略留白空间规模（平方公里） 全市生产总值（万亿） 地方财政收入（亿元） 全社会劳动生产率（万元 / 人） 三次产业结构 住宅、办公、商业地价水平（万元 / 平方米）
创新活力	更强大的全球城市核心功能	全社会研究与试验发展（R&D）经费支出占全市地区生产总值的比例（%） 跨国公司研发总部入驻数量（个） 金融业增加值占全市地区生产总值比例（%） 主城区范围内金融从业人员占就业总人口的比例（%） 文化类从业人员占就业总人口的比例（%） 产业基地内用于先进制造业发展的工业用地面积（平方公里） 拥有全球影响的国际文化节庆和体育赛事品牌的数量（个） 跨国公司亚太区总部入驻数量（个）
	更开放的国际枢纽	年入境境外旅客总量（万人次） 出入境客流比例（%） 航空旅客中转率（%） 年航空客吞吐总量（亿人次） 货邮运量（万吨） 水水中转比例（%） 国际集装箱中转比例（%）
	更优越的人才创业环境	主要劳动年龄人口中受过高等教育的比例（%） 职住平衡指数 平均通勤时间（分钟） 新增住房中政府、机构和和企业持有的租赁性住房比例（%） 新增住房中，中小套型住房占总套数的比例（%） 每 10 万人拥有的除高中、义务教育学校外的普通高等学校和职业教育机构数量（含文化交流中心、职业教育中心、开放大学、成人教育）（%）
人文魅力	更美好的 15 分钟社区生活圈	卫生、养老、教育、文化体育等社区公共服务设施 15 分钟步行可达覆盖率（%） 每万名老年人拥有老年人休闲福利及学习机构数量（个） 公园绿地建设实施率（%） 文化、体育设施用地实施率（%） 社会福利、养老服务设施用地实施率（%） 城镇人口人均住房建筑面积（平方米 / 人） 市民对社区文化活动满意度（百分制得分）
	更有魅力的城市空间	公共开放空间（400 平方米以上的绿地、广场等）的 5 分钟步行可达覆盖率（%） 骨干绿道总长度（公里） 全路网密度（公里 / 平方公里） 生态、生活岸线占总岸线的比例（%） 100Mbps 以上的无线数据通信网络覆盖率（%） 每 10 万人拥有的博物馆、图书馆、演出场馆、美术馆或画廊（处） 历史文化风貌区面积（平方公里） 风貌保护道路（街巷）、风貌保护河道数量（条） 市民对城市风貌景观满意度（百分制得分）

指标主题

指标项

绿色环保	更宜人的生态环境	生态用地（含绿化广场用地）占市域陆域面积比例（%） 河湖水面率（%） 人均公园绿地面积（人 / 平方米） 森林覆盖率（%） 规划市级生态走廊内建设用地面积占生态走廊总面积的比例（%） 细颗粒物（PM _{2.5} ）年均浓度（微克 / 立方米） 空气质量优良率（%） 原生垃圾填埋率（%） 生活垃圾无害化处理率（%） 噪声达标区覆盖率（%） 城乡污水处理率（%） 集中式饮用水源地水质达标率（%） 水（环境）功能区达标率（%）
安全韧性	更低碳的资源利用	碳排放总量较峰值降低率（%） 可再生能源占一次能源供应的比例（%） 清洁能源占能源消费比例（%） 新建民用建筑的绿色建筑达标率（%） 绿色交通出行比例（%） 机动车保有量（万辆） 再生水利用率（%） 万元地区生产总值（GDP）用水量（立方米 / 万元） 万元工业增加值用水量（立方米 / 万元） 年用水总量（亿立方米） 万元地区生产总值（GDP）能耗（吨标准煤 / 万元）
	更有效的安全保障	满足消防和院前紧急呼救响应时间（分钟） 应急避难场所人均避难面积（平方米） 消防站服务人口（万人 / 个消防站） 分布式能源占全市能源总量的比例（%） 全市年平均地面沉降量（毫米） 本地蔬菜及食品自给供应率（%）
空间绩效	交通引导	对 10 万人以上新市镇轨道交通站点的覆盖率（%） 城市开发边界内轨道交通站点 600 米覆盖用地面积的比例（%） 公共交通占全方式出行比例（%） 城区干线公交线路平均运营速度（公里 / 小时）
	土地使用	年度土地供应中二次开发土地的比例（%） 新城、新市镇人口密度（万人 / 平方公里） 工业仓储用地占规划建设用地的比例（%） 闲置土地面积占近五年年均供地量的比例（%） 单位工业用地的产出强度（亿元 / 平方公里） 本年度已完成城市更新评估的区域的面积（公顷）
	空间管制	开发边界内的建设用地规模（平方公里） 开发边界外的建设用地减量化的累计规模（平方公里） 永久基本农田保护任务（万亩） 耕地保有量（万亩） 纳入储备规划的土地面积（公顷） 其中 已实施储备土地面积（公顷） 年度新增建设用地面积（公顷） 供应各类国有建设用地面积（公顷）





本书采用环保再生纸印刷

爱护环境 人人有责