2040
SHANGHAI

上海市城市总体规划（2015-2040）纲要概要

Outline of Shanghai Master Plan (2015-2040)

上海市城市总体规划编制工作领导小组办公室
Leading Group Office of Shanghai Master Plan

2015年12 月
December, 2015

2040
SHANGHAI

追求卓越的全球城市

Striving for the Excellent Global City

目录

前言
Foreword

第一章 追求卓越的全球城市
Striving for the Excellent Global City

第二章 资源环境紧约束下的睿智发展
Smart Growth under Resource and Environment Constraints

第一节 发展模式转型
第二节 人口规模调控
第三节 国土资源利用

第三章 构建开放紧凑的空间体系
Establishing an Open and Compact Spatial System

第一节 坚持长三角区域协同发展
第二节 优化上海大都市区空间格局
第三节 明确空间发展策略
第四节 强化空间分区管制

第四章 建设绿色低碳的生态环境
Nourishing a Green and Low-Carbon Ecological Environment

第一节 锚固国土生态基本格局
第二节 促进低碳节能发展
第三节 加强环境保护和综合整治

第五章 打造便捷高效的综合交通体系
Building a Convenient and Efficient Transportation System

第一节 提升国际枢纽功能
第二节 完善大都市区交通体系
第三节 突出绿色交通发展策略

第六章 强化创新引领的产业格局
Strengthening the Innovation-Led Industrial System

第一节 完善城市核心功能
第二节 优化产业空间布局
第三节 促进产城融合发展

第七章 营造多元融合的城乡社区
Fostering Diverse and Harmonious Urban-Rural Communities

第一节 保障市民享有合适的住房
第二节 完善公平多元的公共服务
第三节 打造城乡社区生活圈

第八章 培育开放包容的城市魅力
Cultivating an Open-minded City Glamour

第一节 培育高品质公共服务功能
第二节 保护历史文化遗产
第三节 塑造特色鲜明的景观风貌
第四节 构建充满活力的公共空间

第九章 提高城市安全保障能力
Improving Urban Safety and Security Capability

第一节 构建城市防灾减灾体系
第二节 强化资源和信息服务基础保障
第三节 保障城市生命线系统运行安全

第十章 切实保障规划实施
Ensuring the Implementation of the Master Plan

第一节 强化规划引领
第二节 完善法规政策保障
第三节 多方协同参与城市治理
第四节 实现城市智能化运行和管理

前言

Foreword

当今世界，全球化、市场化和信息化深度发展，全球进入了资源节约、环境友好的生态文明时代，大众创业、万众创新的创新经济时代，区域协同、共治共享的网络城市时代。我国经济实力和国际地位快速上升，正处于全面深化改革的关键时期，进入了转型发展的新常态。**上海位于国家“一带一路”和长江经济带发展战略的交汇点，肩负着引领长三角世界级城市群参与全球竞争，当好全国改革开放排头兵、科学发展先行者，实现中华民族伟大复兴的历史使命。**

2001 年国务院批复了《上海市城市总体规划（1999-2020）》（简称“1999 版总规”），有力指导了上海新世纪以来的城市建设。2014 年 5 月 6 日，上海市委、市政府召开了全市第六次规划土地工作会议，部署并正式启动《上海市城市总体规划（2015-2040）》的编制工作，并下发《关于编制上海新一轮城市总体规划的指导意见》，提出新一轮城市总体规划要坚持以人为本，坚持可持续发展，坚持一切从实际出发，更加强调生态优先、功能提升、睿智发展的规划理念，更加突出区域一体化的发展格局和开放包容的城市精神。规划将全面落实“多规合一、一张蓝图”的要求，充分发挥城市规划在城市发展中的引领作用，成为空间战略协调、资源统筹的法定依据、政策平台和行动纲领。

在 1999 版总规实施评估和上海城市未来发展战略研究的基础上，2014 年底，启动了《上海市城市总体规划（2015-2040）纲要》（简称“《纲要》”）的编制工作。**《纲要》立足于上海发展的实际，并充分借鉴国际城市的相关经验，按照“目标—策略—指标”建立逻辑框架，分为发展目标、发展模式、发展策略、实施保障四大部分、十个章节，重点聚焦空间体系、生态环境、综合交通、产业布局、城乡社区、城市魅力、城市安全等重大问题，明确发展策略和相关发展指标。**

《纲要》作为新一轮城市总体规划编制过程中重要的阶段性成果，将全面指导下阶段总体规划、专项规划和区县总体规划的编制工作。

第一章

追求卓越的全球城市

Striving for the Excellent Global City

面向 2040 年的发展，主动承担国家战略使命，以更加开放的视野谋划城市未来发展。同时立足市民期待，响应**“城市，让生活更美好”**的呼声，创新发展理念，明确发展目标，促进城市全面协调可持续发展。

目标

城市目标 / The Primary Objective

城市愿景 / Vision

城市性质 / Designated Function

分目标 / Detailed Objectives

更具竞争力：一座繁荣创新之城

Global Competitiveness: a City of Prosperity and Innovation

更具可持续发展能力：一座健康生态之城

Sustainable Development: a City of Green and Well-being

更富魅力：一座幸福人文之城

Cultural Attractiveness: a City of Happiness and Humanity

城市目标
The Primary Objective

城市愿景

上海：追求卓越的全球城市，
一座创新之城、生态之城、人文之城。

城市性质

在 2020 年基本建成“四个中心”的基础上，到 2040 年将上海建设成为综合性的全球城市，国际经济、金融、贸易、航运、科技创新中心和国际文化大都市。

摄影：郑贵卿

分目标
Detailed Objectives

深化全球城市的内涵和功能支撑，在基本建成“四个中心”的基础上，侧重优势整合与短板提升，强化对外影响力和自身吸引力的塑造，从城市竞争力、可持续发展能力、城市魅力三个维度，明确上海全球城市的具体发展目标。

1、更具竞争力：一座繁荣创新之城
/ Global Competitiveness: a City of Prosperity and Innovation

以建设国际经济、金融中心为支撑，以建设国际贸易、航运中心为基础，以建设自由贸易区为契机，提升上海参与全球经济合作与竞争的能力和影响力，建立上海在世界城市体系中的领先地位。

进一步提升上海作为国际门户和国家交通枢纽的功能，强化综合交通的服务能力，提高对内对外两个扇面的辐射服务能力，充分发挥上海在国家“一带一路”和长江经济带发展战略中的支点作用，更好地促进长三角区域协同发展。

聚焦具有全球影响力的科技创新中心建设，集聚创新资源，吸引创新人才，建立长三角区域协同创新体系，使上海成为全球创新网络中的重要枢纽和主要科技策源地之一，并以科技创新为核心带动城市的全面创新。

依托物联网、云计算、大数据等现代信息技术，创新生活、出行、交流交往模式，促进城市生活的信息化、产业发展的智能化和城市管理的精细化，建设高效互联的智慧城市。

打造新型产业体系和良好创新体系，充分发掘传统行业、创新经济的增长潜力，实现经济多样化发展，提供多元化的就业机会，建设适合各类人才成长创业的宜业城市。

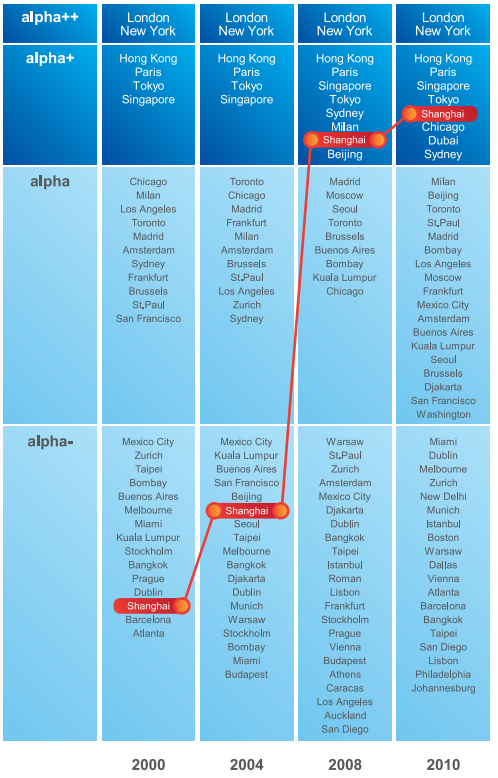
2、更具可持续发展能力：一座健康生态之城
/ Sustainable Development: a City of Green and Well-being

贯彻资源节约、环境友好的可持续发展理念，推动能源结构战略转型和调整，发展绿色产业和绿色建筑，提高城市环境质量，切实维护生态环境安全，率先在国内实现超大城市能耗与碳排放总量的下降。

严守生态优先的发展底线，锚固自然生态格局和基底，严格管控城市增长边界，形成集约紧凑的大都市区空间格局。

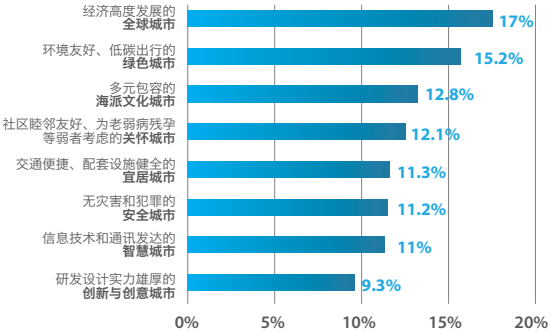
贯彻公交优先与绿色出行理念，加强公共交通对城市空间的引导作用，优化和提升慢行交通品质，率先建成公交都市。

着力应对全球气候变化和超大城市多元化风险，保障城市水源、能源和生命线系统安全，提高城市智能化运行水平，建设一个能够应对各种风险、韧性的、有恢复力的城市。

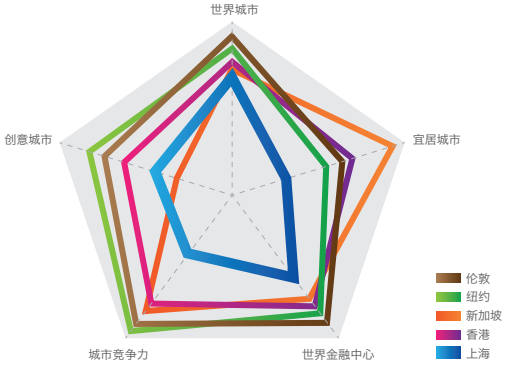


2000-2010 年上海在 GaWC 世界城市排名的变化

资料来源：历年 GaWC（Globalization and Word Cities）手册，拉夫堡大学 GaWC 小组



公众意愿调查中，市民对未来上海20年发展目标的认同情况



全球城市排名基础矩阵示意图

3、更富魅力：一座幸福人文之城

/ Cultural Attractiveness: a City of Happiness and Humanity

全面落实以人为本的发展理念，从人的需求出发，构建覆盖城乡、公平均等的公共服务体系，营造更加便利舒适、充满关怀的人居环境，不断增强全体市民和国内外来沪人士的归属感、认同感和幸福感。

培育和发展城市的高品质文化休闲功能和旅游服务功能，围绕国家历史文化名城保护，做好城市历史文化遗产和非物质文化遗产保护和传承，积极推动城市更新。不断提升文化的全球吸引力、影响力和传播力，建设国际文化大都市和国际旅游目的地城市。

建立健全城乡公园体系，为市民和游客提供更多的区域公园、城市公园、绿道、广场等可供游憩的空间，丰富公共空间的文化艺术内涵，塑造兼具历史底蕴和创意时尚的现代都会。

第二章

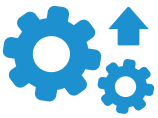
资源环境紧约束下的睿智发展

Smart Growth under Resource and Environment Constraints

摄影：郑晓卿

2014 年，上海常住人口规模已达 2425 万人，建设用地总量超过 3100 平方公里，面临着人口继续增长和资源环境紧约束的压力。为应对资源环境紧约束的挑战和城市未来发展的不确定性，**未来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，牢牢守住土地、人口、环境、安全等底线，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。**

目标



发展模式转型 / Transform Urban Development Mode

底线约束 / Bottom-line Constraints

土地资源、人口规模、生态环境、安全保障

内涵发展 / Endogenous Development

实施创新驱动，激发城市活力，推动城市更新，转向存量规划，提升城市品质，塑造城市精神，推进城乡一体，引领区域协同

弹性适应 / Flexible Adaption

完善多情景规划策略，建立空间留白机制，构建动态调整机制

人口规模调控 / Regulation of Population Scale

人口调控目标 / The Regulation Objective

人口调控策略 / Regulation Strategies

以用地供给强化人口调控目标，以产业结构调整优化人口结构，以适宜的人口密度调节人口分布

人口变化应对 / Responding to Population Changes

建立设施与各类人口的匹配关系，提升与人口结构相适应的配套服务水平，建立适应人口动态变化的监测机制

国土资源利用 / Using of Land Resources

广域空间统筹 / An All-round Spatial Coordination

实现陆海统筹发展，挖掘地下空间资源，开发低空空域资源

土地使用优化 / Land-Use Optimization

严守建设用地底线，合理确定用地结构，有序调节用地供应

空间复合利用 / Mixed Spatial Use

加强城市功能融合，推进土地混合使用

第一节 发展模式转型
Transformation of Urban Development Mode

一、底线约束 / Bottom-line Constraints

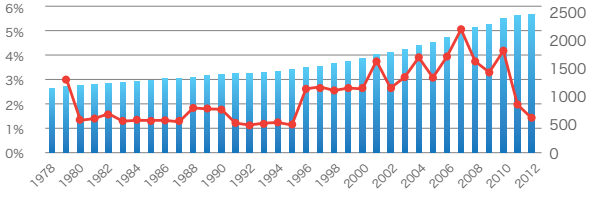
1、土地资源

实现规划建设用地规模负增长，做到建设用地只减不增，重点通过推进集约节约用地和功能适度混合来提升土地利用绩效。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。

来源：上海市城市规划设计研究院土地使用现状数据库

2、人口规模

严格控制人口规模，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。



来源：历年上海统计年鉴

3、生态环境

锚固城市生态基底，确保生态用地只增不减。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治联控。

4、安全保障

加强水资源、能源和信息基础设施支撑保障，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 / Development Guidelines

1、实施创新驱动，激发城市活力

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，全方面、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，转向存量规划

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增长效益提升转变，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、提高市民的幸福感为出发点，创造多元包容和富有亲和力的城市公共空间和社区休闲空间，营造人与自然和谐共处、历史底蕴和现代气息兼容并蓄、城市乡村高度融合的空间特色风貌，挖掘城市文化内涵，塑造海纳百川、追求卓越的城市精神。

4、推进城乡一体，引领区域协同

立足市域，健全“多规合一”工作机制，促进城乡间在空间布局、产业经济、公共服务、生态保护等方面的协调发展。面向区域，合理布局各类空间资源，完善区域协同的政策机制，加强跨区域的基础设施和生态环境共建共享。

三、弹性适应 / Flexible Adaption

1、完善多情景规划策略

应对城市发展面临的潜在风险和不确定性，为城市空间未来多情景发展预留必要的规划弹性和应对预案，保障规划的科学性。

2、建立空间留白机制

加强重要通道、重大设施和重大项目的空间预控，规划战略性空间储备用地。针对不可预期的重大事件做好战略留白。应对重大技术变革对城市空间结构和土地利用的影响，提高空间的包容性。

3、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 人口规模调控
Regulation of Population Scale

一、人口调控目标 / The Regulation Objective

落实中央严格控制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，力争至 2020 年常住人口控制在 2500 万人左右，并作为 2040 年常住人口规模的动态调控目标。

同时，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、生态绿地等公共服务设施和基础设施供给及就业岗位等要素资源的配置作一定的弹性预留，以应对不同情景下城市实际服务人口的合理需求。

二、人口调控策略 / Regulation Strategies

1、以用地供给强化人口调控目标

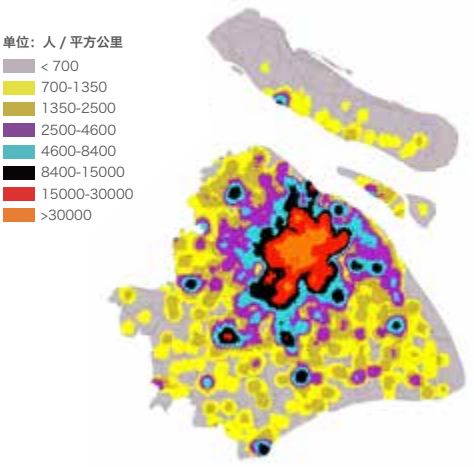
在总量锁定前提下，结合不同区域人口目标，按照人均建设用地 100 平方米左右的标准，加强分区、分类指导，调控土地供应规模、结构和时序以及开发强度，实现人口规模调控。

2、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，加快建设人才高地，加大对高层次人才引进力度，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。

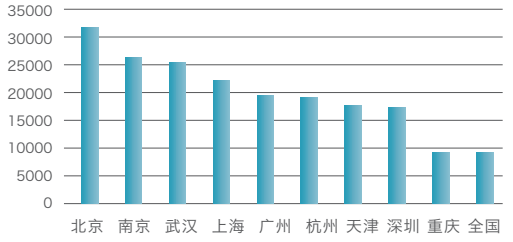
3、以适宜的人口密度调节人口分布

以适宜的人口密度为导向，完善土地、岗位、住房供应等政策，疏解中心城过密人口，将新城和重点新市镇作为新增人口的主要空间载体，提升新城、新市镇的人口密度、岗位密度和城市空间绩效，促进跨区域的人口自由流动，优化人口空间分布。



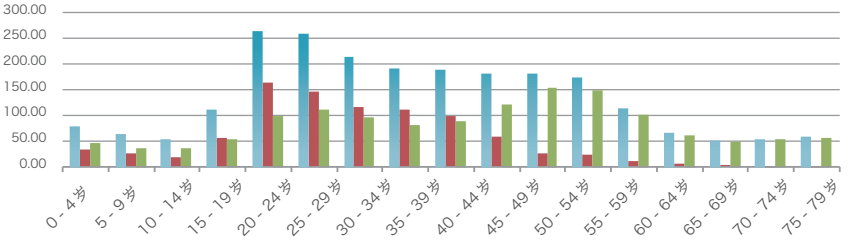
2010年全市现状人口密度分布示意图

来源：上海第六次人口普查数据



上海与部分城市每十万人拥有大专及以上文化程度人数（单位：人）

来源：全国第六次人口普查数据



2010年上海市人口年龄结构（单位：万人）

来源：上海第六次人口普查数据

三、人口变化应对 / Responding to Population Changes

1、建立设施与各类人口的匹配关系

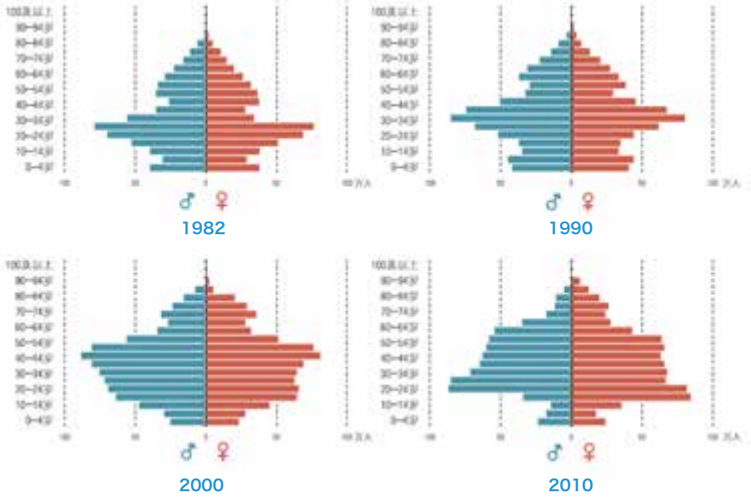
在常住人口基础上，以实际服务人口需求进行公共资源配置，提高城市对服务人口的基本保障能力。住房、养老、基础教育等设施供给以满足常住人口需求为目标。交通、水、能源等基础设施保障，需为包括常住人口、半年以下暂住人口、跨市域通勤人口、短期游客和商务访客等在内的实际服务人口提供服务。此外，医疗、体育、文化等设施供给在实际服务人口基础上，还应考虑满足更广大区域人口的实际需求。

2、提升与人口结构相适应的配套服务水平

顺应人口结构老龄化、少子化、多元化和流动性的发展趋势，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。中心城结合城市更新，提高居住品质，鼓励既有住宅的适老化改造，提供人才公寓等多样化住宅产品，培育国际社区；中心城周边地区增加就业岗位，考虑产业升级的客观需求，提升公共服务的设施规模与能级；新城和新市镇增加住宅供应和就业岗位，改善职住平衡，完善基本公共服务体系，提供与城镇能级相匹配的高品质、有特色的公共服务。

3、建立适应人口动态变化的监测机制

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。



来源：
全国第三次人口普查数据
全国第四次人口普查数据
全国第五次人口普查数据
全国第六次人口普查数据

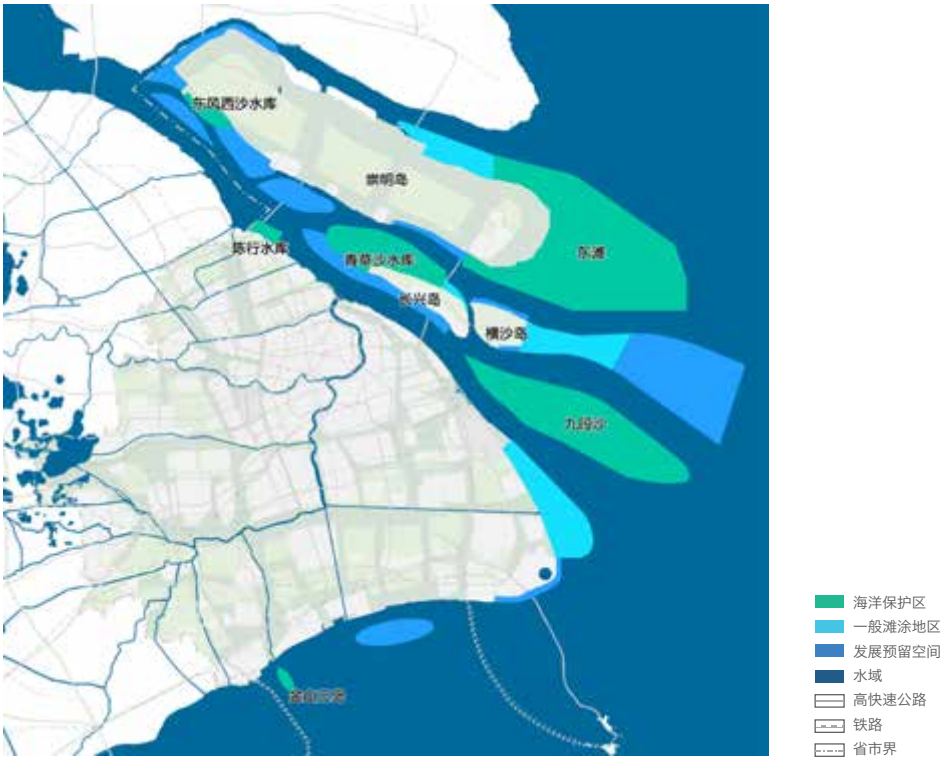
历次人口普查上海常住人口“金字塔”

第三节 国土资源利用
Using of Land Resources

一、广域空间统筹 / An All-round Spatial Coordination

1、实现陆海统筹发展

积极实施海洋战略、统筹区域资源开发。注重滨江沿海地区发展，科学利用杭州湾、东海等战略性海域资源。推动城市功能向海域拓展，构建海上国土资源利用格局，实现陆域与海洋资源的融合、协调发展。结合港口航运和城市功能合理设置生活性和生产性岸线。加强海岛的生态保护，明确河口海岸湿地生态保育的主导功能。加强对滩涂的生态保护和战略储备。



海洋空间区划示意图

2、挖掘地下空间资源

以公共活动中心、轨道交通换乘枢纽等区域作为地下空间开发利用的重点地区，提高周边通道连通性和覆盖范围。分层、分类、分期开发利用地下空间资源，形成功能适宜、布局合理的竖向结构。近、中期重点开发浅、中层地下空间的交通、市政公用和商业等功能，远期系统性发展深层地下空间的地下物流、水资源调蓄、能源输送等功能。

3、开发低空空域资源

围绕低空空域开放，科学安排低空空域通道，逐步应用于城市应急救援、商务旅游、海洋开发等领域。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、土地使用优化 / Land-Use Optimization

1、严守建设用地底线

贯彻土地利用“总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高”的总体要求，按照规划建设用地总规模“负增长”要求，总量控制在 3200 平方公里以内。

2、合理确定用地结构

增加生态用地、减少工业用地、保障生活用地、预控储备用地。确保耕地（基本农田）、林地等生态用地占市域总用地的比例保持在 50% 以上。工业用地占全市建设用地比例控制在 10%-15%。

3、有序调节用地供应

减少新增建设用地供应，盘活存量土地。稳步推进低效产业用地和农村建设用地减量化。新增建设用地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、重点新市镇及重点地区倾斜。

三、空间复合利用 / Mixed Spatial Use

1、加强城市功能融合

引导大学校区、产业园区与周边居住、服务空间的产城融合发展，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。

2、推进土地混合使用

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，推进轨道交通站点的综合开发利用。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。探索农林复合利用，保障未来生态安全空间。

第三章

构建开放紧凑的空间体系

Establishing an Open and Compact Spatial System

蝴蝶湾 航拍照片：上海风语筑展示股份有限公司

当前，上海与邻沪地区在空间上已呈连绵趋势，市域内中心城周边地区建设用地蔓延，新城、新市镇未充分发挥吸纳人口和带动地区发展的作用。未来上海将聚焦国家**“一带一路”和长江经济带战略**，从长三角一体化发展的视角，谋划上海全球城市发展格局，以生态基底为约束、以重要的交通走廊为骨架，加强城乡统筹和布局优化，**形成“网络化、多中心、组团式、集约型”的大都市区空间体系。**

目标

坚持长三角区域协同发展

Upholding the Integrated Development Principle of Yangtze River Delta Region

完善长三角区域功能网络 / Improve the Functional Network

对接国际，发挥上海国际大都市的辐射带动作用、服务国内，发挥上海在长江经济带中的带动引领作用

强化区域生态保护与文化认同 / Strengthen Ecological Protection and Cultural Identity

维护区域生态安全、增强地域文化认同

加强区域交通廊道建设和基础设施统筹 / Reinforce Transportation Corridor and Infrastructure Construction

注重近沪地区的协同发展 / Stress on Coordinative Development with Adjacent Areas

优化上海大都市区空间格局

Optimizing Spatial Structure of Shanghai Metropolitan Area

强化生态基底硬约束 / Ensure Ecological Bottom Line

突出“交通 - 空间”联动发展 / Emphasize Transportation-Spatial Integrated Development

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

构筑网络化城乡空间格局 / Construct an Urban-Rural Spatial Network

提升主城区的全球城市核心功能、突出综合性节点城市功能、强化新市镇支撑新城、服务乡村的功能、凸显乡村的人与自然和谐宜居功能

培育多中心功能体系 / Foster a Multi-Center Functional System

明确空间发展策略 / Clearly Defining Spatial Development Strategies

主城区分区策略 / Zoning Strategies of Main City

城镇圈分类策略 / Strategies of Town Clusters in Shanghai Metropolitan Area

特定政策区发展策略 / Development Strategies for Specified Policy Areas

强化空间分区管制 / Enhancing Space Zoning Control

生态保护红线 / Ecological Protection Bottom Line

基本农田保护控制线 / Basic Farmland Protection Bottom Line

城市开发边界 / Urban Development Boundary

文化保护红线 / Cultural Conservation Redline

第一节 坚持长三角区域协同发展

Upholding the Integrated Development Principle of Yangtze River Delta Region

长江三角洲城市群，是中国参与全球竞争的重要引擎，是世界级的先进制造业发展带和科技创新基地、国家新型城镇化重要承载区。**上海作为长三角区域的核心城市，利用海陆双向开放的区位优势，充分发挥对接国际和国内“两个扇面”的重要作用，引领长三角区域尽快形成国际竞争新优势。**

长三角协作示意图

一、完善长三角区域功能网络 / Improve the Functional Network

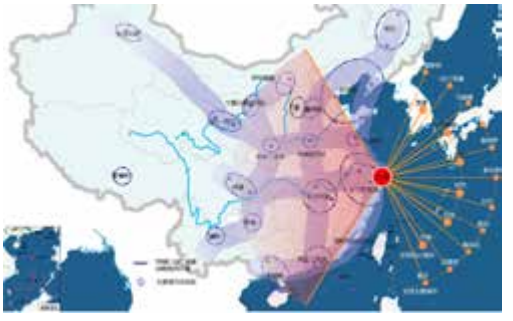
1、对接国际，发挥上海国际大都市的辐射带动作用

深入实施创新驱动发展战略，共建区域创新网络，持续提升对国际金融、文化以及各类创新人才的吸引力和服务能力，不断增强创新和创意能力。吸引跨国公司总部集聚，鼓励区域跨界产业园区合作，共建具有全球影响力的世界级产业集群网络。发挥长三角地区对外开放引领作用，强化亚太地区门户枢纽，加强与东南亚、南亚、中亚等国家的经济合作，构建高水平对外开放平台。

对外扇面：连接全球网络

2、服务国内，发挥上海在长江经济带中的带动引领作用

强化金融、贸易、航运、文化和科技创新功能，增强对长三角地区及更广大腹地的辐射；协同南京、杭州等城市，加快形成多中心网络化发展格局，促进区域内先进制造业以及创新产业协同发展，加强综合交通枢纽和复合化交通走廊的建设，实现公共服务共享以及环境污染联防联控联治，共同培育具有国际竞争力的世界级城市群。



对内扇面：辐射区域腹地

二、强化区域生态保护与文化认同
/ Strengthen Ecological Protection and Cultural Identity

凸显区域生态文明建设，共建长三角区域独有的“江海交汇，水绿交融，文韵相承”的区域性生态和文化网络。

1、维护区域生态安全

共建跨区域的生态网络，保障水资源平衡、保护生物多样性以及降低自然灾害风险。重点是与长三角近沪地区共同维护东海滩涂湿地及自然保护区、杭州湾湾区、长江及黄浦江水源保护区等区域性战略生态源地，加强滨江沿海绿色生态岸线保护。突出区域生态廊道的对接，预留沿长江、沿吴淞江和黄浦江、沿杭州湾、河口海岸等四个重要的生态接口，强化与主导风向平行的骨干河流的区域性通风廊道保护。

2、增强地域文化认同

共同保护并促进江南水乡、吴越文化的传承和交流，增强地域文化融合和认同，打造具有影响力的区域性文化节点、旅游线路和休闲品牌，构建多元化、特色化的区域文化网络体系。

三、加强区域交通廊道建设和基础设施统筹
/ Reinforce Transportation Corridor and Infrastructure Construction

突出“轴向带动、区域成网、城镇成核”的总体思路，在既有铁路、高速公路等为骨干的长三角交通网络的基础上，加强沿海、沿江、沿湾，集航空、水运、铁路、公路等多方式联运、高效畅通的区域交通廊道建设。重点完善现有沪宁、沪杭、沪湖等交通廊道；提升上海与沿海城市联系的南北向通道，辟建沿海交通廊道；结合沿江发展带的发展，扩展面向内陆辐射的沿江交通廊道。加强重要交通廊道上城镇发展、空间布局、生态等方面的衔接。

在空港、海港重大基础设施上，注重通过长三角区域港口群的功能协同布局满足吞吐能力的新增需求。促进区域航空机场群联动，优化区域港口功能布局，统筹重大基础设施建设。保障区域资源、能源供给安全以及设施的互联互通和共建共享。

四、注重近沪地区的协同发展
/ Stress on Coordinative Development with Adjacent Areas

加强近沪地区的战略引领和协同发展，重点强化生态保护、设施共享、城镇布局、产业（协同）分工、港口资源、海洋空间利用等方面的空间统筹力度。

1、浦东滨江沿海战略协同区，整合空港、海港、海洋生态空间、城镇等要素，发挥中国（上海）自由贸易试验区的引领作用，对接“一带一路”，形成面向全球和亚太的战略空间。聚焦临港 - 舟山等滨海地区分工协作发展，加强生态环境改善，积极引入战略性新兴产业，发展现代远洋渔业，合理利用滨海岸线和海域资源。

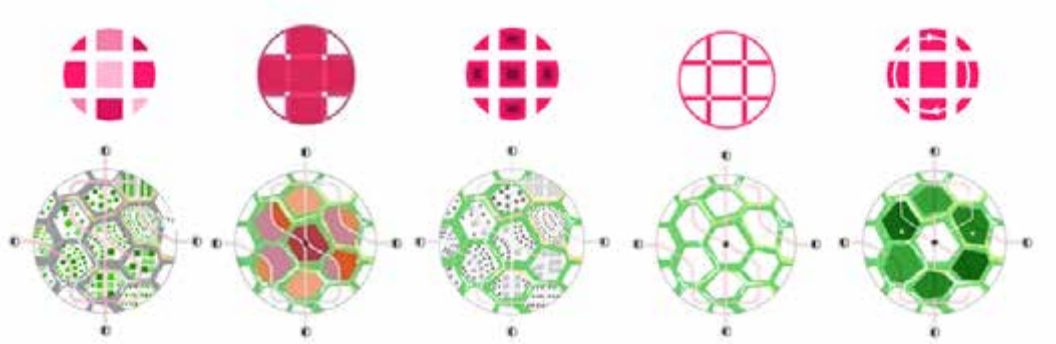
2、杭州湾北岸战略协同区，整合战略性产业、滨海岸线、港口、海洋空间资源等，推进奉贤 - 金山 - 嘉善 - 平湖等海湾地区协作发展，增强江海、陆海、海空多式联运能力，强化战略性产业和创新型产业集聚。加强生态环境修复和保护，合理利用滨海岸线、杭州湾海洋资源。

3、长江口战略协同区，整合长江沿岸、入海口的城镇、港口、生态资源等，打造衔接“一带一路”和长江经济带、辐射带动内陆地区发展的战略空间。聚焦宝山 - 崇明 - 海门 - 启东等跨界地区的协作发展，以及崇明国际生态示范岛的建设。

4、环淀山湖战略协同区，整合湖泊、水网、古镇、生态等要素，保护江南水乡历史文化和自然风貌，形成文化生态休闲的战略空间。聚焦青浦 - 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。

第二节 优化上海大都市区空间格局

Optimizing Spatial Structure of Shanghai Metropolitan Area



一、强化生态基底硬约束 / Ensure Ecological Bottom Line

在区域性战略生态源地、区域生态廊道的基础上，形成“环、廊、区、源”的总体生态格局，构建以生态保育区、生态走廊、生态间隔带等生态战略保障空间为基底，以双环绿带、生态间隔带为锚固，以楔形绿地和大型公园为主体的市域环形放射状的生态空间格局，强化生态空间对大都市区空间结构和布局的硬约束。

曹杨新村 / 航拍照片：上海风语筑展示股份有限公司

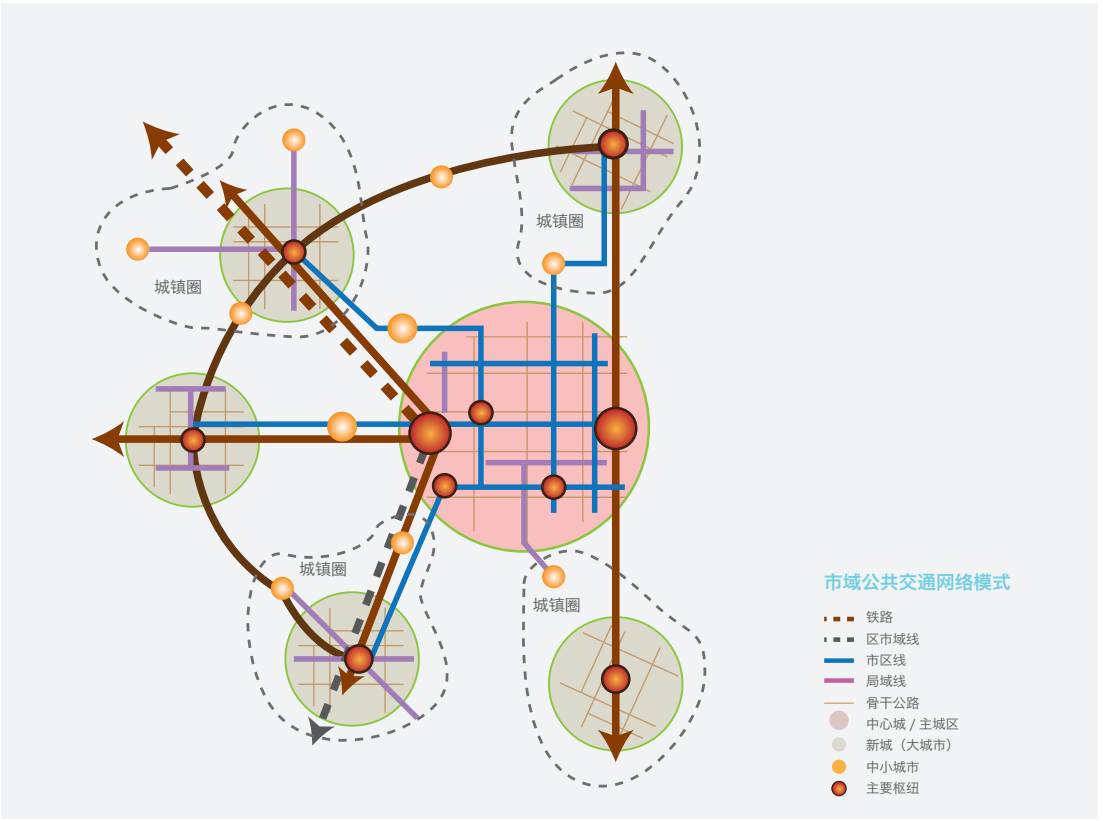
二、突出“交通 - 空间”联动发展
/ Emphasize Transportation-Spatial Integrated Development

1、以区域交通廊道引导空间布局

增强区域综合运输走廊的服务效率、能级和安全可靠性，对区域交通廊道采取差异化发展策略，培育或提升沪宁、沿江、沪杭、沿海、沪湖等廊道上的城镇和各类节点，强化区域廊道对空间发展的引导作用。

2、以公共交通提升空间组织效能

完善由区域城际铁路、城市轨道、中运量公交等多种模式构成的公共交通系统，推进 TOD 发展模式。充分发挥公共交通复合廊道对城镇体系的支撑和引导作用，强化公共交通枢纽对核心城市、重要地区的集聚带动效应，突出以轨道交通站点为核心的土地复合利用，推进城市功能整合和布局优化，降低居民出行距离，提高城市运行效率。



三、构筑网络化城乡空间格局
/ Construct an Urban-Rural Spatial Network

考虑市域人口分布、空间格局和公共资源配置，通过划定生态间隔带、控制城镇发展规模、明确城镇公共中心，形成大中小城市和小城镇合理分工、协同发展的“多中心、组团式”网络化城乡空间格局。建立“主城区—新城—新市镇—村庄”的城乡体系，差别化制定发展策略，缩小城乡差距，推动城乡统筹和一体化发展。

松江新城

1、提升主城区的全球城市核心功能

主城区由中心城和中心城周边城市化地区组成。中心城为外环线以内的地区，是集中体现全球城市竞争力和影响力的核心地区，通过优化功能、品质提升，增强城市活力。中心城周边城市化地区在强化城市生态安全、防止城市蔓延的同时，加强虹桥、莘庄、川沙、吴淞地区的规划和管理，优化和提升功能和品质，与中心城共同发挥全球城市核心功能作用。

2、突出综合性节点城市功能

充分发挥综合性节点城市在优化空间、集聚人口、带动发展中的作用，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、既有基础较好的嘉定新城、松江新城、青浦新城、南桥新城、南汇新城，培育为长三角城市群中具有综合性辐射、服务作用的综合性节点城市，强化枢纽和交通支撑能力，加强其与周边地区的组合、协作发展，提升新城的区域核心功能。其中，依托沪宁、沿江通道，加强嘉定新城与昆山、太仓等地区的联系；依托沪杭、沪渝城际铁路复合通道，加强松江新城、青浦新城与嘉兴、湖州等地区的联系；依托沿海铁路大通道建设，在杭州湾地区建立多方向、多模式的城际交通通道，带动南汇新城和南桥新城的联动发展。

在金山、崇明地区，选择适宜城镇建设为功能完善、产城融合、用地集约、生态良好的相对独立的节点城市，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。

3、强化新市镇支撑新城、服务乡村的功能

根据新市镇区位、功能、规模和特色等，进行分类指导。位于区域交通廊道、基础条件良好、功能完善、具有一定经济实力的人口规模 20 万以上的新市镇，注重培育相对独立的服务功能，按照小城市标准进行设施建设和服务配置。强化土地节约集约利用和紧凑布局，适当提高人口密度。人口规模 5 万～ 20 万的新市镇，建成集聚周边农业人口的生态型新市镇，满足镇区和周边农村地区居民的基本公共服务需求，发挥引导农村居民就近集中居住、带动邻近农村地区发展、提高城镇化水平的作用。人口规模 5 万以下的建制镇，以及现状相对独立、有一定规模和发展基础的非建制镇，按照小城镇的标准进行设施配置和管理职能配套，增强对周边农村地区的公共服务覆盖和就业岗位提供，统筹资源配置和社会管理。

4、凸显乡村的人与自然和谐宜居功能

通过生产方式转变带动农民生活方式的转变，加强村庄分类引导，改善乡村人居环境，保护传统风貌和自然环境。保留现状规模、区位、产业、历史文化资源等综合评价较高的村庄，以集约节约用地为导向，推进基本公共服务和市政设施建设，加强农村环境治理。对列入中国传统村落名录的村庄及候选村庄、位于郊区历史文化风貌保护区内的村庄，以及整体具有较好传统风貌特征和历史文化价值的村庄，要进一步加强村庄特色风貌保护，合理布局公共服务设施。逐步撤并受环境影响严重、居民点规模小、分布散，以及位于集建区内和毗邻集建区的村庄，引导农民进城入镇。

四、培育多中心功能体系
/ Foster a Multi-Center Functional System

以提升全球城市功能和满足市民多元活动为宗旨，结合城镇空间布局，建立多中心功能体系。

规划在中心城内的人民广场、外滩、陆家嘴和世博滨江等地区建设市级中心，面向公众提供高品质的商业文化休闲活动，集聚金融、贸易、航运、文化和科技创新等全球城市核心功能。以“网络化、多中心”为原则，以均衡布局为导向，以中心城北四区和东部地区为重点，规划培育若干市级副中心或地区中心。在中心城周边地区规划培育市级副中心或地区中心。

加强优质公共服务资源向郊区的转移力度，在郊区形成功能相对独立完整的多中心功能体系。嘉定、松江、青浦、南汇、南桥等新城中心，承载文化和科技创新等全球城市部分核心功能，提升新城中心的综合性服务功能和对于近沪地区城镇的服务和辐射能力，使新城中心达到市级副中心的能级水平。完善城桥、金山等节点城市中心的商贸服务、休闲旅游、康体养老等功能，提升地方性服务功能。

第三节 明确空间发展策略

Clearly Defining Spatial Development Strategies

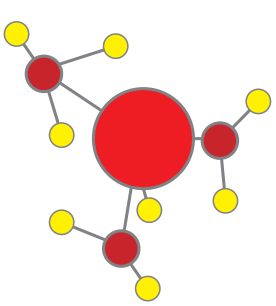
一、主城区分区策略 / Zoning Strategies of Main City

武康路

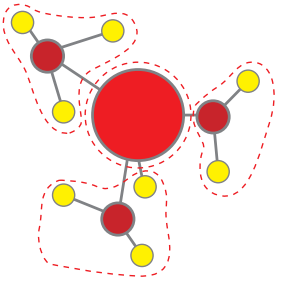
强化跨行政区的空间资源统筹和相互协作，主城区强调分区导向，制定和完善分区发展策略。中心城延续现有分区结构，划分为中央分区、北分区、西分区、南分区、东北分区和东南分区。中央分区为内环以内地区，进一步集聚高能级的全球城市核心功能，提升品质。北分区结合城市更新和产业转型，注重功能提升和结构优化，完善轨道交通网络，改善城市环境品质。西分区结合虹桥枢纽地区的建设，进一步提升长三角区域辐射和带动作用，以及会议会展，创新服务等功能，完善公共服务设施和交通网络。南分区重点整合功能、优化布局，强化各类配套生活设施建设和交通服务水平。东北分区强化金桥、外高桥地区服务商贸和现代物流功能，提升轨道交通网络覆盖率，完善各级公共服务网络。东南分区培育具有全球影响力的创新功能，提升公共服务能级。

中心城周边城市化地区，强化组团式发展，结合交通枢纽培育城市副中心功能，维护生态格局，提升环境品质和公共服务水平。虹桥分区强化全球城市能级的交通枢纽和商务职能，加强内部交通网络化联系和轨道交通可达性，强化区域交通的辐射带动和枢纽作用。莘庄分区结合城市更新和产业转型，强化全球城市科技创新的专业功能。川沙分区强化国际旅游、休憩等功能，加强和全球城市功能相匹配的高品质公共服务设施建设。吴淞分区加强功能转型和品质提升，加快公共活动中心建设，完善轨道交通网络服务水平，积极打造蕴藻浜生态空间。

二、城镇圈分类策略
/ Strategies of Town Clusters in Shanghai Metropolitan Area



传统城镇体系模式



城镇圈空间体系模式

促进以新城和重点新市镇为核心的城镇组团式发展。按照居民交通出行的活动规律，有效配置公共服务资源，打造就业、生活、服务均衡发展的嘉定、青浦、松江、南桥、南汇、金山、城桥等城镇圈，统筹周边的新市镇和乡村地区的公共服务设施配置，促进城镇圈内产城融合、职住平衡、资源互补、服务共享。

强化交通网络支撑，结合新城和重点新市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、重点新市镇对于周边城镇和乡村地区的公交网络便捷服务，实现城镇圈内公共交通出行 30 分钟。

共享公共服务设施，选择交通区位良好地区设置高能级公共服务设施，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。促进城镇圈与近沪城镇在公共服务设施上的共建共享。

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，以及具体的综合交通体系、绿化生态网络、产业布局、公共中心体系等。

三、特定政策区发展策略
/ Development Strategies for Specified Policy Areas

满足城市发展战略导向，保障资源集约有效利用，同时兼顾城市未来发展的不确定性，突出地区发展的功能，明确重点发展、生态保育、战略预留等三类地区不同发展策略。

虹桥

青草沙水源地

黄浦江滨江

迪士尼

1、重点发展地区指引

针对位于主要城市发展轴、门户位置，以及对提升城市功能，完善城市结构具有重要意义的发展地区和城市更新地区，如黄浦江滨江、虹桥、迪士尼、桃浦等地区，加快资金投入和政策支持，促进功能完善和能级提升。

2、生态保育地区指引

针对迫切需要进行生态保护、通过生态修复和改善手段提升整体生态质量的地区。建立生态补偿制度和实施机制，保障生态保护红线内制度的实施效果。如水源保护区内应加大保护力度，清退不符合生态保护红线、水源保护区规定的建设用地。

3、战略预留地区指引

为应对未来发展的不确定性，对发展潜力大的战略地区应为重大城市事件选址或重大战略性项目预留空间，加强功能导向研究和规划储备。

第四节 强化空间分区管制

Enhancing Space Zoning Control

一、生态保护红线 / Ecological Protection Bottom Line

为维护生态安全，优化城市空间结构和品质，改善生态和人居环境，划定生态保护红线，并实行分级管控，包括一级保护区和二级保护区。一级保护区是生态保护核心区，为禁止建设区，包括黄浦江上游水源保护区、长江青草沙水源保护区、长江陈行水源保护区、崇明东风西沙水源保护区、九段沙湿地国家级自然保护区、崇明东滩鸟类国家级自然保护区、长江口中华鲟自然保护区、金山三岛海洋生态自然保护区、崇明国家地质公园核心区等，严格禁止各类建设开发活动。二级保护区是具有重要生态功能的保护区，为限制建设区，包括市域生态走廊、近郊绿环、外环绿带、主城区生态间隔带、全市骨干河道，依据规划对建设用地总量、开发强度、用地类型和适宜建设项目类型等进行严格限制。

上海市生态保护红线示意图

一级保护区

二级保护区

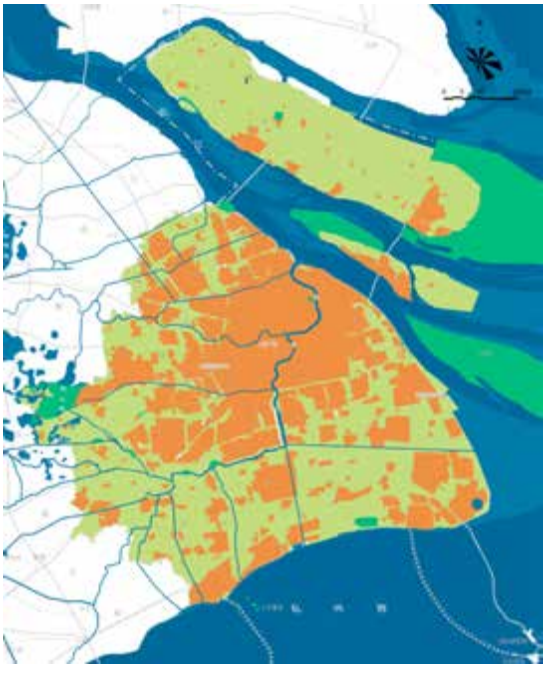
二、基本农田保护控制线
/ Basic Farmland Protection Bottom Line

为严格保护耕地，保障粮食安全，将布局集中、用途稳定、具有良好水利和水土保持设施的粮田、菜田及其周边可调整的农用地等划入基本农田保护区。基本农田保护区内严格控制非农建设占用耕地，完善用途管制、质量管理、规划预留和保护责任落实机制。

三、城市开发边界
/ Urban Development Boundary

为控制建设用地无序蔓延，促进城市空间集约高效、紧凑布局，在优先划定生态保护红线和基本农田保护红线的基础上，在全市域层面划示城市开发边界，锁定规划建设用地总规模，涵盖建成区和规划期内拟拓展的建设用地范围，具体包括主城区、新城、新市镇镇区、工业园区（产业基地）、特定大型公共设施等城市集中建设区。在区县、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。

永久基本农田规划示意图



城市开发边界规划布局示意图

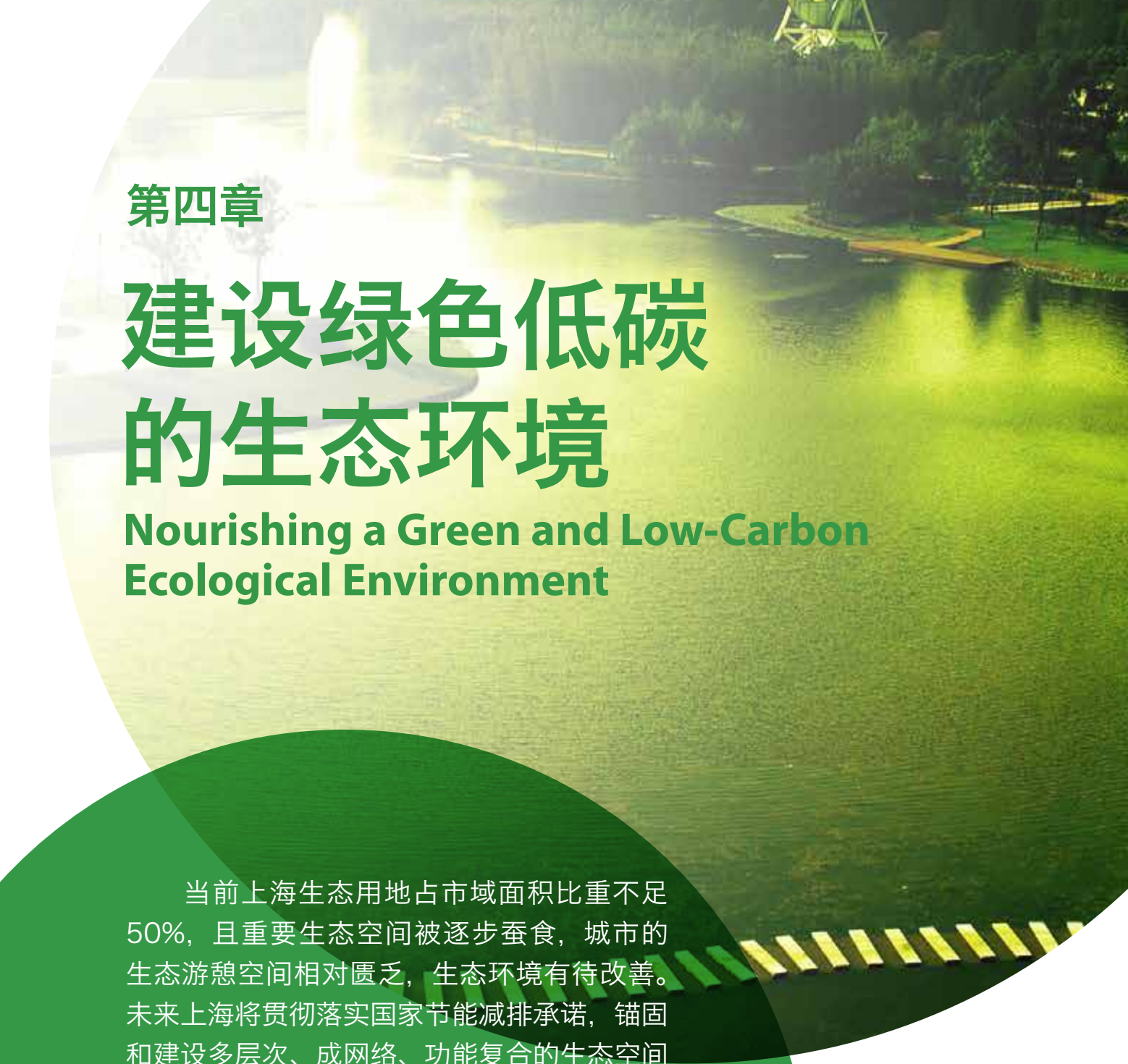
四、文化保护红线 / Cultural Conservation Redline

豫园

外滩建筑

水乡古镇

为保护文化资源，将文物与优秀历史建筑、风貌保护道路（街巷）与河流、历史文化风貌区与风貌保护街坊、历史文化名镇名村、自然保护区和风景区等各类保护要素的保护范围和建设控制范围划入文化保护红线内。严格按照历史文化名城保护体系及相关法律法规，保护历史遗存与环境的原真状态，限制建设活动。定期评估、增补保护对象，拓展红线范围。



第四章

建设绿色低碳的生态环境

Nourishing a Green and Low-Carbon Ecological Environment

当前上海生态用地占市域面积比重不足50%，且重要生态空间被逐步蚕食，城市的生态游憩空间相对匮乏，生态环境有待改善。未来上海将贯彻落实国家节能减排承诺，锚固和建设多层次、成网络、功能复合的生态空间体系，促进生产生活从高能耗、高排放、高污染向绿色、低碳、宜居转变，加强环境保护，治理城市大气、水、土壤等污染，**建成全国生态环境最优的超大型城市之一。**

目标

锚固国土生态基本格局 / Consolidate the Territorial Ecological Spatial Structure

保护海陆生态基底 / Protect Marine and Continental Ecological Basis

保护长江口、近海海域湿地、完善河网水系布局、推进城市森林建设、严守耕地保护红线

建设生态环廊体系 / Construct a Loop Ecological Spatial System

控制市域生态环廊、加强林带绿道网络建设

营造生态节点空间 / Build Ecological Nodal Spaces

提升重要生态功能区品质、完善城乡公园体系布局、

实行最严格的耕地保护制度 / Implement the Strictest Basic Farmland Protection Regulations

优化基本农田保护总体格局、强化耕地保护和农用地结构管理、

健全生态保护政策机制 / Perfect the Policy Mechanism of Ecological Protection

建立生态保护红线管理制度、建立资源环境承载力监测预警机制

促进低碳节能发展 / Enhance the Low-Carbon and Energy-Efficient Development

全面降低碳排放 / Reduce Carbon Emission

合理优化能源结构 / Optimize the Energy Structure

降低产业和建筑能耗 / Lower Energy Cost of Industries and Buildings

倡导居民绿色低碳出行 / Encourage Green and Low-Carbon Transportation

加强环境保护和综合整治

Strengthen Environmental Protection and Comprehensive Regulation

改善大气环境 / Improve Air Quality

推动区域大气环境联防联治、加强大气污染治理、

提升水环境质量 / Improve Water Quality

加强海洋生态环境建设和保护、加强流域水环境联防联治、提升城乡水体生态功能

土壤环境保护与污染治理 / Soil Preservation and Pollution Treatment

加强农田土壤环境保护、有效防控土壤环境风险

加强固废处理处置 / Enhance Solid Waste Disposal

完善固废处置体系、实现原生垃圾“零填埋”

第一节 锚固国土生态基本格局

Consolidate the Territorial Ecological Spatial Structure

一、保护海陆生态基底

/ Protect Marine and Continental Ecological Basis

1、保护长江口、近海海域湿地

严格保护长江口、杭州湾及其邻近水域、海域滩涂湿地以及与其相依存的自然保护区、水源保护区。严格按规划实施滩涂圈围，湿地圈围速度低于自然湿地的增长速度，确保自然湿地保有率不降低、生态功能有提升。

崇明东滩

2、完善河网水系布局

加强全市河湖水系保护，梳理和恢复河道水网，提高水系连通性、功能性和完整性。形成以骨干河道为主体、覆盖全市域的有机河网格局，保障市域河面率。

3、推进城市森林建设

大力推进滨江沿海、产业区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、滨河林带建设，促进水、田、林融合发展，着力提高市域森林覆盖率。

4、严守耕地保护红线

积极推进基本农田集中连片建设，保障合理的耕地保有量和永久基本农田保护面积。

生态用地现状示意图

生态服务功能重要性评估示意图

二、建设生态环廊体系
/ Construct a Loop Ecological Spatial System

1、控制市域生态环廊

中心城周边地区优先确保外环绿带、近郊绿环和 16 条生态间隔带建设，优化城市空间结构。郊区对接区域生态廊道，积极保护嘉宝、嘉青、青松、黄浦江、金奉、金汇港、浦奉、大治河、崇明等重要市域生态走廊。廊道平均宽度达到 500 -1000 米，赋予生态保育、农林生产、休闲游憩和空间引导等多种功能，保护并修复野生动物栖息地和迁徙走廊，维护城市生物多样性。

2、加强林带绿道网络建设

沿骨干河道、市域高速公路两侧控制宽度不小于 20 米的林带。形成环崇明岛、环中心城、环淀山湖、滨江沿海以及多条放射性廊道的绿道格局，构建以区域绿道、城市绿道、社区绿道为主体的市域绿道体系。

上海市生态空间规划示意图

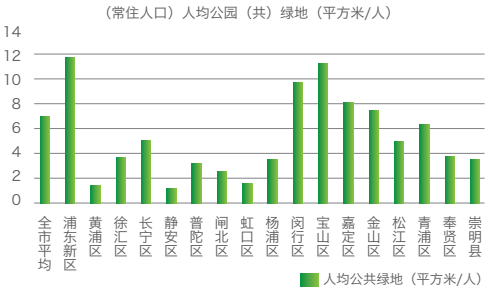
三、营造生态节点空间 / Build Ecological Nodal Spaces

1、提升重要生态功能区品质

保护淀山湖、佘山、崇明三岛、金山三岛等重要生态节点，加强野生动物栖息地保护，整体提升生态环境品质。

2、完善城乡公园体系布局

形成以区域公园、城市公园、地区公园、社区公园为主体的城乡公园体系。市域建成嘉定外冈、松江广富林、金山廊下、崇明长兴等不少于 30 处区域公园，主城区结合城市更新建设大型城市公园，全市实现地区公园 2 公里、社区公园 500 米服务半径内居住用地全覆盖。至 2040 年全市人均公共绿地面积力争达到 15 平方米。主城区新增公共绿地面积不低于 30 平方公里，实现人均公共绿地面积倍增。



现状人均公共绿地水平

等级	公共开放空间分类	标准面积（推荐面积）	与居住间的距离	对应圈层	配置标准
一	区域公园	>400公顷	-	都市圈	-
二	城市公园	>50公顷（100公顷）	5-10公里	城镇圈	>1
三	地区公园	>4公顷（5公顷）	2公里	城镇圈	若干
四	社区公园	>0.3公顷（1公顷）	500米	生活圈	>1
五	口袋公园	<0.3公顷	<500米	生活圈	若干

公园配置标准

四、实行最严格的耕地保护制度 / Implement the Strictest Basic Farmland Protection Regulations

1、优化基本农田保护总体格局

市域内划定单个面积不小于 500 亩的基本农田保护区。建立基本农田保护区管理机制，确保保护区内永久基本农田只增不减，保护区内外永久基本农田动态平衡。

2、强化耕地保护和农用地结构管理

大力推进土地综合整治，落实耕地实物占补平衡制度，创新耕地保护的生态补偿激励机制。加强耕地质量监测和等级提升，建设高标准基本农田。积极探索农用地复合利用方式，合理引导种植业内部结构调整。

五、健全生态保护政策机制
/ Perfect the Policy Mechanism of Ecological Protection

1、建立生态保护红线管理制度

加强对生态保护红线内建设项目用途管制，鼓励引导保护与提升生态功能的项目，完善评估考核和生态补偿制度。建立生态保护红线动态调整机制，优化和拓展保护范围，不断提升生态服务功能。

2、建立资源环境承载力监测预警机制

建立资源环境长期跟踪监测和定期评估体系，以资源环境承载力为依据，合理确定产业规模，加大产业结构调整力度，落实生态空间规划目标、任务和绩效指标。建立生态环境预警、评估和责任追究机制。

第二节 促进低碳节能发展

Enhance the Low-Carbon and Energy-Efficient Development

一、全面降低碳排放 / Reduce Carbon Emission

保护各类碳汇空间，降低碳排放。实现全市碳排放总量与人均碳排 2025 年之前达到峰值，至 2040 年，大幅度降低碳排放总量。

二、合理优化能源结构 / Optimize the Energy Structure

倡导“源头 - 输配 - 应用”全过程优化，提高能源经济运行效率。推进天然气等清洁能源替代煤、油等能源，大幅提高清洁能源使用率。大力发展太阳能、风能、潮汐能等可再生能源，并推进城市废弃物的能源化利用。至 2030 年，低碳能源在能源消费中达到较高比重。

三、降低产业和建筑能耗 / Lower Energy Cost of Industries and Buildings

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，降低城市的综合碳排放。全面推广绿色建筑，鼓励装配式市政基础设施和建筑的技术应用，新建建筑绿色建筑达标率 100%。推动既有建筑的节能改造，提高既有建筑的能源使用效率。

四、倡导居民绿色低碳出行 / Encourage Green and Low-Carbon Transportation

通过智能交通技术推广交通需求管理，强化以公交为主导的交通出行结构，推广节能和新能源汽车，推进大型交通基础设施的清洁能源使用。完善慢行系统，改善步行和自行车出行条件，加强其与公共交通间的无缝衔接，鼓励作为短途出行的主导方式。

第三节 加强环境保护和综合整治

Strengthen Environmental Protection and Comprehensive Regulation

一、改善大气环境 / Improve Air Quality

1、推动区域大气环境联防联治

完善区域大气环境保护合作平台，推动长三角以及更大区域实施大气污染联防联治，共享区域间大气污染监测数据，建立区域大气污染应急预警机制。

2、加强大气污染治理

加强交通、能源、建设、工农业生产等领域的大气污染控制，推进大气污染物的协同减排，持续加强大气污染防治，2040 年，大幅度降低 PM2.5 浓度。

城市与标准	PM2.5 年平均水平（微克 / 立方米）	城市与标准	PM2.5 年平均水平（微克 / 立方米）
上海 2014	52	纽约 2012	17
巴黎 2011	14	伦敦 2011	16
东京 2010	10	新加坡 2011	17

大气环境质量表

二、提升水环境质量 / Improve Water Quality

1、加强海洋生态环境建设和保护

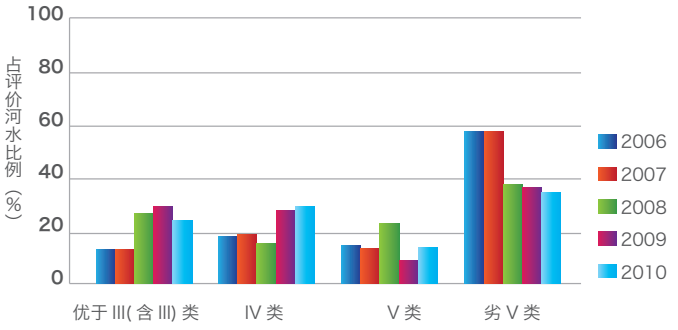
加快推进海洋自然保护区建设，加强海域、海岛、海岸带整治修复，实施海洋生物增殖放流、海底牧场建设，加快恢复海洋生物多样性。建立国际航运中心的绿色港口体系，控制海洋污染。

2、加强流域水环境联防联治

建立长江、太湖流域水污染综合防治的政策调控及利益协调机制。共享流域污染监测数据，建立流域水污染应急预警机制。加强上游来水水质监测，降低流域水污染风险。

3、提升城乡水体生态功能

进一步提高水系连通性，加强水环境生态修复，提高骨干河道水质，强化农村地区中小河道治理。通过截污、扩容、升级等措施完善城乡污水处理系统，加强农村污水及生活垃圾处理设施建设，实现城乡污水全收集全处理。



上海水环境质量特征

资料来源：2010 上海环境质量统计公报

三、土壤环境保护与污染治理 / Soil Preservation and Pollution Treatment

1、加强农田土壤环境保护

明确土壤环境保护优先区域，控制农业面源污染，建立耕地环境网格化监测体系和严格的土壤环境保护制度。

2、有效防控土壤环境风险

开展土壤环境状况调查和评估，加强污染土地开发使用和流转管理。结合城市更新开展土壤污染治理，推进工业土壤污染修复。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。

四、加强固废处理处置 / Enhance Solid Waste Disposal

1、完善固废处置体系

根据“减量化、无害化、资源化”原则，完善涵盖生活垃圾、餐厨垃圾、工程渣土、建筑垃圾、市政污泥、工业固废、医疗废物及其他危险废物的城乡固废处置体系。建立生活垃圾分类收集、运输和处置体系，形成中心城以老港处理处置基地为主、区县各自处理处置的“一主多点”生活垃圾固废处理处置格局。确保固废处理设施绿色安全运行，防止二次污染。

2、实现原生垃圾“零填埋”

构建以资源化利用为发展方向的城市静脉产业链，近期着重解决源头减量化，远期加强固体废弃物循环利用，无害化处理率、分类收集率及资源化利用率达到 100%。

第五章

打造便捷高效的综合交通体系

Building a Convenient and Efficient Transportation System

上海当前面临国际海空枢纽服务能级不高，交通对城镇空间引导不足，客货运交通环境和品质较低等问题。**未来上海将进一步提高国际国内两个扇面的服务辐射能力，提升上海海港、空港、铁路等国际门户枢纽功能，强化上海作为国家交通枢纽的综合交通网络建设，实施公交优先战略，构建智慧友好的绿色交通系统，建立“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，形成“安全、便捷、绿色、高效、经济”的综合交通体系。**

目标

提升国际枢纽功能 / Enhance the Functions of International Hub

强化亚太航空门户枢纽地位 / Enforce the Status of the Airline Hub of the Asian-Pacific Region

提升上海航空枢纽能级、统筹区域航空机场群发展、积极引导航空产业与城市的协调发展

推动国际海港枢纽服务升级 / Upgrade the Service of the International Port Hub

转变航运中心发展方式、优化区域港口功能布局、完善集疏运体系、加快邮轮母港建设

强化铁路枢纽辐射能力 / Strengthen the Service Radiation Capability of the Railway Hub

完善铁路枢纽布局、优化铁路对国际海空枢纽的支撑功能

完善大都市区交通体系
Improve the Metropolitan Transportation System

打造功能完善的对外交通系统 / Construct a Sound Regional Transportation System

完善对外交通枢纽功能体系、增强区域城际铁路对外联系、优化高速公路等骨干道路网络、促进区域航运网络的一体化发展

构建层次清晰的城市客运交通服务体系 / Form a Multi-layer Urban Passenger Transportation System

重塑市域客运交通系统骨架、提升主城区公共交通服务水平、构建新城相对独立的交通体系

发展多式联运的现代化物流系统 / Develop a Multimodal Modern Logistics System

建立现代化物流发展模式、完善公共物流枢纽分级体系、构建货运专用通道系统

突出绿色交通发展策略
Highlight the Green Transportation Strategy

完善公交导向的低碳交通模式 / Improve the Low-Carbon Public-Oriented Transportation System

推动公共交通出行方式多样化、倡导公交导向的低碳发展模式

提升慢行交通功能与品质 / Enhance the Function and Quality of Non-Motorized Transportation

提高慢行网络的连续性和功能性、营造友好的慢行交通环境

完善差别化交通策略导向 / Promote Differentiated Transportation Strategies

严格管控主城区的交通需求、适度调控郊区城镇的交通需求

应对交通信息技术革新 / Respond to the Transportation Technology Innovation

构建交通应用交互平台、为未来新型交通方式预留空间

第一节 提升国际枢纽功能

Spatial Development Strategies

一、强化亚太航空门户枢纽地位

/ Enhance the Functions of International Hub

1、提升上海航空枢纽能级

优化军民航空空域使用结构，提升空中交通管理能力，提高航空设施能力和利用率。持续改进航空网络通达性，大力发展国际运输，网络覆盖度达到国际大型枢纽机场水平，提高国际客流比例。以快速轨道交通、高速铁路提升国际航空枢纽与长三角城市群、长江经济带、沿海经济带的联系效率，加强空铁联运。

2、统筹区域航空机场群发展

在市域范围内形成浦东国际机场、虹桥国际机场“一市两场”基本格局，并与上海周边机场做好统筹规划和协调发展，共建智慧绿色空港。预留上海机场与邻近机场之间的快速交通通道。

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。浦东国际机场以航空制造及研发、综合物流等为主，虹桥国际机场以总部经济、商务服务为主。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，在淀山湖、杭州湾、崇明等地区规划建设通用航空基础设施用地，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、推动国际海港枢纽服务升级
/ Upgrade the Service of the International Port Hub

1、转变航运中心发展方式

坚持高端航运服务与基础航运服务并重的发展路径，优化完善航运中心建设重点和发展方向，大力发展船舶经纪、航运金融、海事法律等服务功能，提高港口中转能力，巩固提升国际海港枢纽地位。

2、优化区域港口功能布局

以市场为导向，加强上海港与宁波 - 舟山港、苏州港、南通港、嘉兴港等周边港口分工合作。上海港形成以洋山深水港区、外高桥港区为核心，罗泾、杭州湾、崇明三岛港区为补充的格局，逐步调整黄浦江沿线货运码头功能，合理布局内河港区。加强大洋山、横沙岛等海洋战略资源的保护利用。

3、完善集疏运体系

发挥长江黄金水道优势，突出江海联运，加快高等级航道和配套港区建设发展，优化集疏运结构，提高水水中转比例。依托沪通、沪乍铁路，积极发展海铁联运，提高枢纽辐射能力和集疏运效率。

4、加快邮轮母港建设

拓展国际邮轮航线，依托吴淞口国际邮轮码头，推进邮轮综合服务示范区建设，推动邮轮、游艇、游船等码头设施建设。

三、强化铁路枢纽辐射能力
/ Strengthen the Service Radiation Capability of the Railway Hub

1、完善铁路枢纽布局

强化上海铁路枢纽作为国家铁路网主枢纽的地位，优化京沪（沪汉蓉）、沪昆等既有通道服务功能，沿海铁路向北连接陇海铁路至欧亚铁路提速，并考虑衔接环渤海、京津冀和东北亚高速铁路的可达性；杭州湾南部通道提高向南联系海西经济区、珠三角城市群的通道扩容，辟建服务苏浙皖、长江南翼及京福、京广走廊的华东二通道（沪苏湖铁路）。

2、优化铁路对国际海空枢纽的支撑功能

强化铁路虹桥站作为长三角城市群主枢纽的功能，加快区域铁路网络建设。加强浦东国际机场衔接上海铁路枢纽的通道建设，形成多方向辐射区域的网络格局。优化芦潮港等铁路集装箱中心站功能，预留陆域与大洋山港的公铁复合通道。

第二节 完善大都市区交通体系

Improve the Metropolitan Transportation System

一、打造功能完善的对外交通系统 / Construct a Sound Regional Transportation System

1、完善对外交通枢纽功能体系

构建国际（含国家级）、城市级和地区级三级枢纽体系，建立“开放型、网络化”对外交通格局。东部以浦东国际机场、洋山深水港为主体，突出国际枢纽功能；西部以虹桥综合交通客运枢纽和西北、西南 2 个货运主枢纽为主体，突出国家枢纽功能。优化完善上海站、上海南站等城市级和上海西站、松江南站、安亭站等地区级枢纽布局，结合区域铁路系统及城市公共交通系统优化，强化上海北部和南部交通枢纽功能。

区域交通廊道规划示意图

2、增强区域城际铁路对外联系

加强区域城际铁路通道的构建。沿江沿海方向，加强与南沿江城际铁路的对接，规划预留向北联系南通等沿江城市的北沿江城际铁路通道、向南联系宁波及浙东南地区的沪甬城际铁路通道。规划控制中部铁路通道向西联系苏州、湖州，形成国家高铁与城际铁路复合通道。

3、优化高速公路等骨干道路网络

完善长江口、杭州湾的沿江沿海和跨江跨海通道布局，预留与崇明三岛、大小洋山的新增通道，增强骨干道路与主要交通枢纽的联系，加强沿沪跨界地区交通干线的衔接，形成上海与近沪地区一体化发展的道路网络格局。

4、促进区域航运网络的一体化发展

围绕长江水运，提升苏申外港线、杭申线等高等级航道和外高桥等重要内河港区对国际海港枢纽的支撑作用，完善内河航运服务城市生产生活的功能。

二、构建层次清晰的城市客运交通服务体系 / Form a Multi-layer Urban Passenger Transportation System

1、重塑市域客运交通系统骨架

强化“一张网、多模式、广覆盖、高集约”的规划理念，建立由区域城际铁路、轨道快线、城市轨道、中低运量轨道等构成的轨道交通系统。充分发挥铁路服务城市客运交通的功能，利用既有铁路支线开行市郊客车，实现桃浦站、北郊站等货运场站功能的转型，优化调整高速公路通道、立交枢纽与城镇的空间布局的关系，建立 1 小时交通圈，形成效率和运量并重的客运交通走廊。

2、提升主城区公共交通服务水平

适度加密中心城北部地区、东部地区的轨道交通网络，在中环附近预留构建城市轨道环线的可能性，增强沿黄浦江等主要客运走廊的骨干公交服务功能。在中心城周边地区构建重要交通枢纽、公共活动中心、重点发展地区之间的轨道快线，完善虹桥枢纽交通疏解通道，通过强化枢纽集聚效应支撑支撑市级副中心功能。在“三环十射一横十字”的快速路系统布局基础上，构建城乡一体的国省干线公路和城区道路系统，完善南北向进出中心城的切向通道布局，优化重点更新地区的路网结构，全面构建地面公交专用道系统，发展多元辅助公交，缩短平均通勤时间。

3、构建新城相对独立的交通体系

各新城规划 1 条以上城际铁路或轨道快线通过，依托骨干道路完善主城区与新城、新城之间的公共交通通道，建立以新城为核心的城镇圈快速路系统，预控重要交通廊道，优化路网功能，形成与长三角区域节点城市、重要地区的互联互通格局；依托主要道路和以中运量公交为骨干的公共交通，构建城镇圈内 30 分钟的公共交通圈。提升新市镇的交通服务功能，构建适宜公交、慢行交通出行的高密度路网，建立公交专用道网络，完善常规公交线网，重点新市镇实现 15 分钟接入市域轨道交通网络。

三、发展多式联运的现代化物流系统 / Develop a Multimodal Modern Logistics System

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，依托物联网等信息技术，发展物流平台经济，加强多式联运，调整优化物流运输结构，探索建立基于舱体、车辆、地铁等多种模式、互联互通的地下物流配送系统，提高物流运输效率。

2、完善公共物流枢纽分级体系

依托海陆空口岸，优化发展外高桥、祝桥、临港等综合性、功能性现代物流枢纽，形成西南、西北货运主枢纽，服务支撑国际贸易和国内流通。结合地区更新，在主城区、新城的外围各设置若干公共配送中心，实现对不同区域的城市物流配送服务覆盖。

3、构建货运专用通道系统

依托国家铁路、主要国省干道等交通廊道，逐步构建“一环多射”的快速货运通道，协调货运交通与城市客运交通的相互关系，完善危险品运输通道布局，促进货运交通的直达、集约、智能化发展。

第三节 突出绿色交通发展策略

Highlight the Green Transportation Strategy

一、完善公交导向的低碳交通模式

/ Improve the Low-Carbon Public-Oriented Transportation System

1、推动公共交通出行方式多样化

在既有干线公路和市域轨道交通系统基础上，构建轨道快线、市郊铁路，大力发展公交骨干线路，推动大都市区交通集约复合发展，提高新城与中心城之间的公共交通出行比重；主城区以优化完善客运交通为重点，形成以大容量轨道交通为骨架、常规公交为基础、多种方式为补充的公共交通结构，结合优化路权分配确保公交优先，提高公交出行和绿色交通出行比重。

2、倡导公交导向的低碳发展模式

加强轨道交通沿线新建和更新项目的控制和引导，围绕轨道交通枢纽、站点及车辆基地，加强土地的集约、综合和立体开发，促进主城区空间立体优化，减少居民出行距离。构建公共交通走廊，引导城镇空间向公共交通走廊集聚发展，提升新城交通区位，围绕公交枢纽及站点的城镇和社区集约化综合开发，构建复合社区。

二、提升慢行交通功能与品质

/ Enhance the Function and Quality of Non-Motorized Transportation

1、提高慢行网络的连续性和功能性

依托城市道路建立步行、自行车专用通道为主的慢行网络，做到慢行设施总量只增不减。在步行范围内统筹公共服务设施，鼓励结合公交枢纽及站点设置公共活动中心，控制非通勤平均出行距离在 2.5 公里以内。围绕轨道交通站点做好“最后一公里”慢行接驳通道。结合市域生态廊道构建绿道网络，串联公园、公共活动中心等休闲游憩空间。

2、营造友好的慢行交通环境

次干路、支路规划设计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。在居住社区、商务区、交通枢纽等地区，强化公共设施之间慢行通道的连通性；在城镇建立非机动车专用路系统。提高公共开放空间、公共服务设施的无障碍设施配置标准。在居住社区、商业街区等慢行优先区推广稳静化交通措施，形成低速低噪的交通环境。

三、完善差别化交通策略导向
/ Promote Differentiated Transportation Strategies

1、严格管控主城区的交通需求

优化道路空间资源分配，加强车辆拥有和使用管理，提高公共交通服务品质。在中心城周边地区有选择地发展“P+R”等轨道接驳模式，降低进入中心城的小汽车交通量，以有限供给为导向控制静态交通配置标准。

2、适度调控郊区城镇的交通需求

按照公交优先、慢行保障原则，优化路权分配，构建多层次公共交通系统；按照严格控制、一般控制、基本满足等标准制定分区静态交通政策，完善停车分类配置标准，基本满足居住类刚性需求，适度限制公共活动类需求，引导个体交通合理使用。

四、应对交通信息技术革新
/ Respond to the Transportation Technology Innovation

1、构建交通应用交互平台

依托物联网、大数据等新兴技术手段，协同政府、社会、市场力量发展交互应用平台，提升停车、加油（气）站、公交站、充电桩等市政交通设施的智能化运行水平，加强交通与公共服务资源的共享利用。

2、为未来新型交通方式预留空间

加强各种不同交通方式共享空间资源，探索管道物流与市政管网等地下空间的兼容性，提升城市交通效率与承载力。积极推广新兴交通技术的使用，拓展主要客运走廊的交通容量。优化完善交通基础设施和土地使用等相关技术规定，为未来水上飞机、自动汽车等新型交通工具的发展创造条件。

第六章

强化创新引领的产业格局

Strengthening the Innovation-Led Industrial System

当前，上海工业用地总量偏大，空间集聚度不高，工业能级仍然较低，用地绩效有待提升。**未来上海将聚焦具有全球影响力的科技创新中心建设，鼓励大众创业、万众创新，以创新引领城市产业功能的转型与升级，促进城市产业向高端化、服务化、集聚化、融合化、低碳化发展，优化产业和就业空间布局，促进产城融合发展，提升上海在全球的经济影响力和资源配置能力。**

目标

完善城市核心功能
Enhance the Core Functions of the City

提升城市经济实力 / Improve Urban Economic Performance

培育城市科技创新能力 / Foster Urban Technological Innovation Capability

繁荣城市文化功能 / Promote Urban Cultural Function

优化产业空间布局
Optimize the Industrial Spatial Structure

优化现代服务业集聚区布局 / Optimize the Agglomeration Areas of Modern Service Industries

完善主城区高端商务集聚区、加强重点新城服务长三角区域功能、培育新市镇特色产业功能、优化商务设施供应与结构

培育科技创新空间 / Foster Technological Innovation Spaces

建设产学研一体的核心创新区、建设科技商务城区、发展嵌入式创新空间

保障高端制造业发展空间 / Guarantee the Space for High-End Manufacturing Industries

保障全市高端制造业基地发展、优化制造业发展空间、促进产业转型升级

增强产业空间弹性应对 / Strengthen the Flexibility of Industrial Space

推动产业空间转型留白、增强空间管理政策的灵活性、适应产业发展新趋势

促进产城融合发展
Promote the Integration of Industrial and Urban Development

优化就业结构 / Improve the Employment Structure

引导就业岗位向郊区转移 / Guide the Transfer of Employment to the Suburban Areas

打造职住平衡的产业社区 / Construct Working-Living Balance Industrial District

加强劳动力职业技能教育和培训 / Strengthen the Education and Training for the Labor

第一节 完善城市核心功能

Enhance the Core Functions of the City

一、提升城市经济实力 / Improve Urban Economic Performance

优化和提升国际金融、贸易、航运中心等全球服务功能。以人民币国际化为动力，加快完善人民币全球中心功能，提升国际金融中心开放度和影响力，建成与我国经济实力以及人民币国际地位相适应的国际金融中心，提高国际金融中心影响力。加快推进自贸区先行先试政策在全市的应用，推进内外贸一体化平台建设，形成高标准国际贸易投资制度体系，推进国际贸易中心转型升级。通过金融服务功能提升高端航运服务业功能，结合航运物流业布局，发展现代航运服务功能，提升国际航运中心“软实力”。

产业经济概况比较

城市	生产总值	产业结构	制造业比重	服务业比重
香港	19025.65 亿港元	0 :6.8:93.2	1.6%	93.2%
新加坡	3455.61 亿新元	0:25.1:74.9	19.4%	74.9%
东京都	852016 亿日元	0:15.1:84.9	9%	84.9%
大伦敦	2531.79 亿英镑	0:9:91	3.3%	91%
上海	20181.72 亿元	0.6:39.4:60	35.2%	60%

备注：香港为 2011 年份统计数据，数据来源《香港统计数字一览 2013》；新加坡为 2012 年份统计数据，数据来源《新加坡统计年鉴 2013》；东京都为 2009 年份统计数据，数据来源《东京都统计年鉴平成 23 年》；大伦敦为 2010 年份统计数据，统计口径是 GVA，数据来源 Office for National Statistics；上 海为 2012 年份统计数据，数据来源《上海统计年鉴 2013》。

五角场创智天地

二、培育城市科技创新能力
/ Foster Urban Technological Innovation Capability

应对全球新技术革命和新产业革命，融入全球创新网络，培育城市创新能力。融合创新链和产业链，以技术创新及创新成果应用推动产业创新、业态创新、模式创新，构建完善的科技创新网络。推动金融市场与技术创新紧密结合，构建多元化、多层次、多渠道的创新创业投融资体系和技术创新交易平台体系，提升创新群体比重和每百万人口有效专利授权量。建立有利于国际国内人才培养、集聚、流动、发展的机制和环境优势，营造开放包容的创新文化和创新环境，成为全球高端创新创业人才集聚区。

三、繁荣城市文化功能
/ Promote Urban Cultural Function

以展示城市文化软实力、塑造城市品牌、提升城市品质和魅力为目标，集聚整合各类文化创意要素，注重文化与新技术、新商业模式的有机联动，推动文化创意与城市环境的有机融合，成为具有全球影响力的文化创意之都。完善国际文化交流硬件设施和软件环境，拓展多样化多层次的文化交流空间，打造国内文化“走出去”平台，成为世界多元文化汇集交流的重要区域。积极发展专业体育、医疗健康产业，培育国际化特色健康、娱乐、休闲、体验功能，发展时尚产业，集聚时尚品牌，完善时尚消费、设计、体验、发布等功能，打造各具特色的时尚空间和标志性区域，成为具有全球影响力、领导力的时尚之都。

上海东方艺术中心音乐厅

第二节 优化产业空间布局

Optimize the Industrial Spatial Structure

一、优化现代服务业集聚区布局

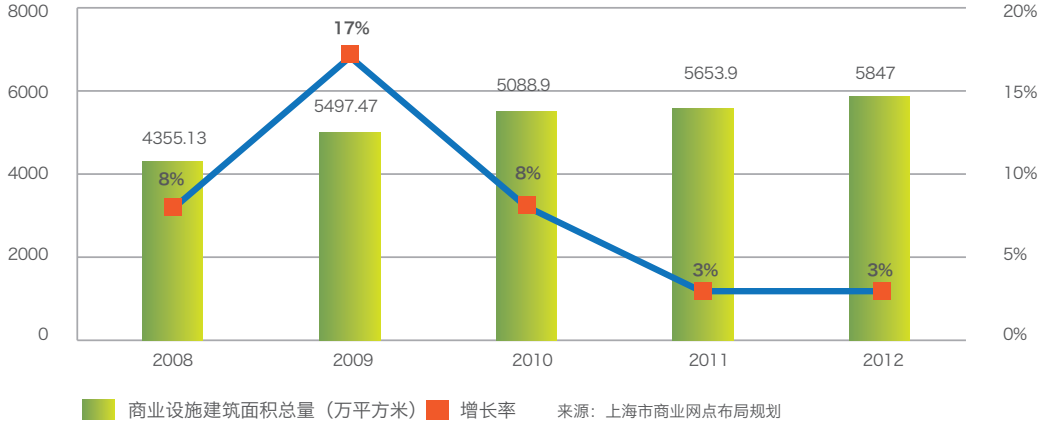
/ Optimize the Agglomeration Areas of Modern Service Industries

1、完善主城区高端商务集聚区

以陆家嘴金融城—外滩金融集聚带为核心，沿延安路 - 世纪大道和黄浦江两条现代服务业发展轴，强化南京西路、东虹桥等高端商务区集聚发展，全面提升全球化商务服务功能。推动自由贸易试验区、前滩、北外滩、苏河湾等若干高等级的高端商务区建设。

2、加强重点新城服务长三角区域功能

依托新城商务成本、交通出行、生态环境等方面的优势，发展以总部基地为主的商务功能集聚区，推动高端商务服务业向位于长三角区域节点位置的重点商务区集聚发展，提升区域节点城市商贸功能，重点建设嘉定、青浦、松江、南桥、南汇等长三角商务服务中心。



2008-2012 年商业设施建筑面积总量

3、培育新市镇特色产业功能

在具有一定产业基础、生态环境较好、交通出行方便、公共服务完善的新市镇，培育若干以现代服务业为主、具有特色产业功能的新市镇，进一步完善郊区城镇圈的产业功能。

4、优化商务设施供应与结构

适度控制办公用地供应节奏，提升办公设施品质和配套服务水平，使甲级办公楼比例达到总量的 30%。加强老大楼和次新楼宇更新改造，鼓励甲级办公楼在高等级商务区内的集聚建设。大力发展企业总部，增加跨国公司亚太区总部入驻数量，不断提升生产性服务业增加值占比。

二、培育科技创新空间
/ Foster Technological Innovation Spaces

1、建设产学研一体的核心创新区

依托杨浦、临港等高等院校、科研单位和文化创意机构等知识技术密集区，探索产学研一体的“校区、园区、社区”三区联动的创新模式，形成城市创新创意功能发展的核心区。

2、建设科技商务城区

加强科技园区和高新技术开发区的创新研发功能，形成科技创新和城市功能区相融合的科技商务城区。依托张江国家自主创新示范区核心区，建设综合性国家科学中心，打造浦东中部创新走廊，推动紫竹、漕河泾、市北等园区成为高能级创新引擎。结合嘉定汽车、浦东大飞机等高端制造产业基地形成特色产业创新中心。

3、发展嵌入式创新空间

结合城市更新和工业用地转型的政策，加强对创新的支持，发展量多面广、规模适宜的嵌入式创新载体，为小微科创企业提供多样化、多层次的成长空间。鼓励结合历史风貌保护、工业遗产利用和文化设施建设，打造文化创意园区，推动文化产业发展。

三、保障高端制造业发展空间
/ Guarantee the Space for High-End Manufacturing Industries

1、保障全市高端制造业基地发展

承载国家战略要求，形成汽车、航空航天、装备制造等高端制造业基地，用地面积不少于 150 平方公里。加强战略性支柱产业向产业链的前后端延伸和集聚，提升战略性新兴产业比重，重点建设浦东大飞机、嘉定汽车、长兴岛造船、宝山精品钢铁、临港高端装备等产业基地。

2、优化制造业发展空间

大力推动存量工业用地减量化，中心城保留少量工业用地，郊区工业用地占建设用地的比重控制在 15%-20%。至 2040 年，全市工业用地占建设用地的比重控制在 10%-15%。同时在工业用地转型升级过程中注重工业遗产保护和功能再利用。

3、促进产业转型升级

重点把握产业链中的研发、销售两端，以绩效提升取代空间扩张，加快产业转型。提高产业在安全、环保、能耗、水耗、土地、产出效益等方面的准入标准，加快淘汰高污染、高能耗、低产出的企业。优化交通、物流、信息、人才和生活配套等设施布局。强化研发、中试、定制、核心技术转让交易等功能，使上海的产业空间成为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。

工业用地现状示意图

四、增强产业空间弹性应对
/ Strengthen the Flexibility of Industrial Space

1、推动产业空间转型留白

加强主城区产业用地的更新转型，重点保障公共性、公益性功能建设，预留城市开发边界内部分成片转型区域作为新兴产业发展储备空间，吴淞、吴泾、高桥石化、大场、星火等地区优先考虑公共活动功能和休闲游憩空间的补充完善，研究推动金山石化等大型工业基地的转型发展。

2、增强空间管理政策的灵活性

设定产业用地兼容性导则，加强土地空间管理的弹性和包容性，允许城镇内产业用地在满足环保标准的前提下根据产业发展趋势灵活选择产业业态，推动市场经济条件下的产业升级换代。

3、适应产业发展新趋势

加强信息技术应用，加快产业及相关配套服务功能的全面互联，促进产业发展转型，推动智能制造。完善定制、研发、物流配送等网络化服务体系，为新兴产业发展提供基础条件。

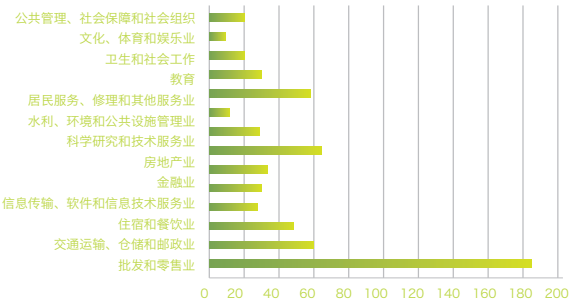
第三节 促进产城融合发展

Promote the Integration of Industrial and Urban Development

一、优化就业结构

/ Improve the Employment Structure

结合产业结构转型升级，加强创新人才引进力度，增加高端人才就业岗位。优化提升传统金融、保险、社会服务行业就业吸引力，提升人员素质。大力发展文化、艺术、国际交流、体育健康等新兴产业就业岗位。加快淘汰劳动密集型的地段制造业，疏解低水平劳动力。



上海市各行业从业人员数量

来源：上海市第二次经济普查数据

2008 年
从业人员密度分布

2008 年
服务业人员密度分布

2008 年
工业人员密度分布

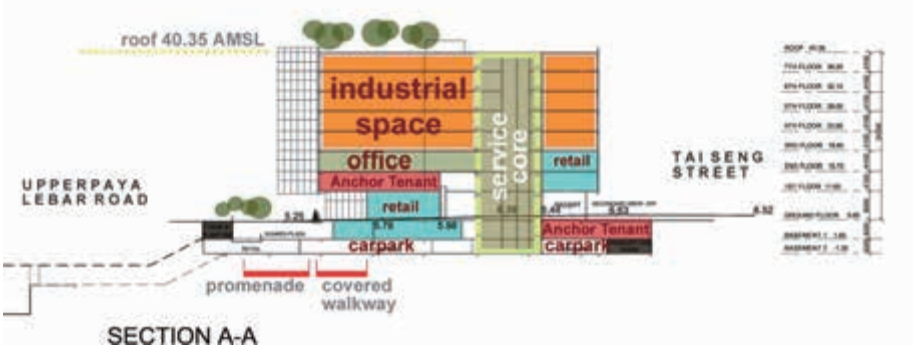
二、引导就业岗位向郊区转移

/ Guide the Transfer of Employment to the Suburban Areas

通过产业结构升级引导就业结构优化，引导主城区非核心功能和就业岗位疏解，加强郊区城镇的就业集聚。优化新城和新市镇用地结构，引入高端服务业，完善生活配套服务，吸引常住人口和创新创业人口。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。同时，鼓励部分零星产业用地升级转型为商业办公、文教体卫、养老等功能多元复合的城市建设用地，提供多元化的就业岗位。

三、打造职住平衡的产业社区
/ Construct Working-Living Balance Industrial District

结合城乡体系布局优化，以新城、新市镇为核心，以城镇圈为基本范围，建立职住相对平衡的产城融合区域。根据各区域的产业特征、城市化水平、服务人口规模和结构，提供各类型的就业岗位，减少通勤交通距离。结合城市功能提升推进工业园区整体转型，完善公共空间、公共设施配套，引入与就业岗位匹配的职工公寓，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。



复合开发示意图

四、加强劳动力职业技能教育和培训
/ Strengthen the Education and Training for the Labor

根据未来产业发展趋势和发展导向，建立和产业发展需求相适应的、更具包容性的劳动力队伍。支持开展相关就业和培训项目，加强劳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。

第七章

营造多元融合的城乡社区

Fostering Diverse and Harmonious Urban-Rural Communities

当前，上海的住房供应结构和空间分布不够合理，基础公共服务不均衡，社区服务和环境品质还有待进一步提升。**未来上海将着力应对未来上海人口发展趋势，统筹考虑住房体系建设，以社区为基本单元，打造城乡社区生活圈，**配置各类基本服务设施，促进生活、就业、休闲融合发展，营造更加便利舒适、充满人文关怀的城市，不断提升市民的认同感、归属感和幸福感。

目标

保障市民享有合适的住房 / Ensure Proper Housing for Citizens

健全住房供应体系 / Perfect the Housing Provision System

提供有针对性的住宅产品、完善住房租赁体系、加强存量住房的更新与维护

优化住房空间布局 / Optimize Housing Spatial Structure

增加住房有效供给、制定差异化住房供给策略

强化覆盖城乡的基本住房保障 / Strengthen Urban-Rural Affordable Housing Provision

加强住房保障体系建设、完善住房保障供应机制

完善公平多元的公共服务 / Improve Equal and Diverse Public Service System

构建城乡一体的公共服务体系 / Construct an Integrated Urban-Rural Public Service System

完善城镇服务设施体系、保障乡村基础设施和公共服务水平、

构建应对未来需求的多元化公共服务体系

Create a Diverse Public Service System Adapting to Future Demands

构建市民全年龄段的健康服务、完善智慧安全的社区服务

打造城乡社区生活圈 / Construct Urban-Rural Community Living Circles

构建复合宜人的社区生活圈 / Construct Livable and Complex Community Living Circles

提升多元融合的社区综合服务 / Enhance Diverse and Integrated Community Service

完善社区生活服务保障、提供多渠道社区就业机会、建设立体复合的社区中心

塑造高品质的社区休闲空间 / Shape High-Quality Community Recreational Space

构建人性化的空间格局、营造有归属感的交往空间

完善社区治理和运营机制 / Improve the Governance and Management Mechanism of Communities

灵活推进建成社区的有机更新、引导社区公共资源的合理配置

第一节 保障市民享有合适的住房

Ensure Proper Housing for Citizens

一、健全住房供应体系

/ Perfect the Housing Provision System

1、提供有针对性的住宅产品

根据人口结构的发展趋势，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；建设若干交通便利、环境优良、设施完善的国际化社区；建设或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%，倡导适老性住宅与普通住宅混合布局，为老年人提供多层次交往与多样化生活。

60岁及以上人口比重（2010年）

80岁及以上人口比重（2010年）

2、完善住房租赁体系

适度提高租赁住房比重，增加市场型和保障型租赁房供应，降低生活成本，促进人才流动，提高全市租赁性住房比重。完善住房租赁管理制度，促进住房租赁市场发展，满足市民多层次、多样化住房需求。

3、加强存量住房的更新与维护

根据区域配套条件和房屋质量实际情况，持续改善老旧住区的住房条件、服务设施和居住环境，加强各类住房的修缮和维护，实现老旧住宅持续使用、城市住区有机更新和社区文脉的有序传承。

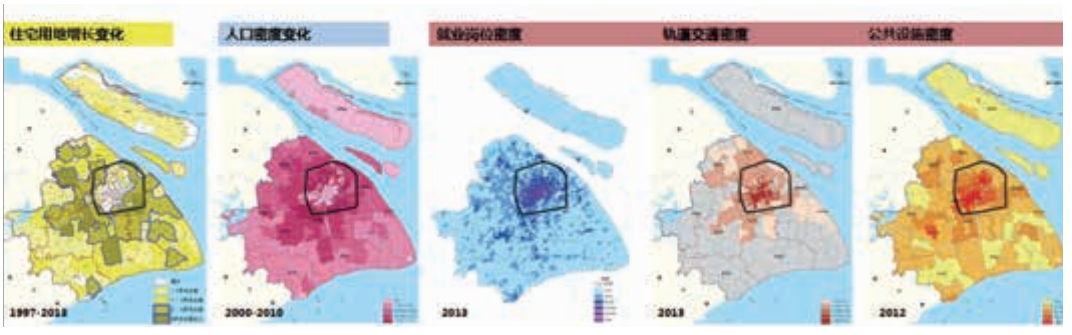
二、优化住房空间布局
/ Optimize Housing Spatial Structure

1、增加住房有效供给

优化住房布局，与轨道交通建设、就业岗位分布、公共设施配套等在空间上联动发展，注重产城融合和社区融合，建立有序、高效的住宅空间格局。

2、制定差异化住房供给策略

主城区严格控制商品住宅用地规模，优化和完善居住环境、设施配套与交通支撑。新城加强人口和就业集聚，适度新增住宅用地，在重要节点积极引导混合的住宅类型和适宜的开发强度。加强大型居住区和城镇融合、完善公共服务、环境品质与就业服务的配套。新增住宅用地供应向重要的新城倾斜，根据地区公共服务、生态环境和交通设施条件，控制住宅用地供应节奏。以节约集约用地为导向，规划适度保留一定规模的农村居民点。



三、强化覆盖城乡的基本住房保障
/ Strengthen Urban-Rural Affordable Housing Provision

1、加强住房保障体系建设

鼓励通过公共租赁住房、廉租住房、租赁补贴等多种方式改善住房困难群体居住条件，拓宽住房保障渠道，逐步提高保障性住房对于城镇常住人口的覆盖率。新增保障性住房以公共租赁房为主，不断提升公共租赁房占保障性住房比重。完善集体经济组织利用农村集体建设用地建设公共租赁住房的建设、运营和管理机制。

2、完善住房保障供应机制

完善保障性住房的配建政策和存量收购政策，促进保障性住房从大规模集中布局逐步转向分散为主、集中为辅的布局，向住房困难群体提供满足生活与就业需求、更加实用实惠的保障性住房。确保公平、高效、有序的城市住房保障系统的运作，健全有效的监督管理机制，促进保障性住房的投资、建设、分配、管理的良性循环。

第二节 完善公平多元的公共服务

Improve Equal and Diverse Public Service System

上海东方体育中心

一、构建城乡一体的公共服务体系 / Construct an Integrated Urban-Rural Public Service System

1、完善城镇服务设施体系

结合重点地区，规划建设体现世界一流水平的高等级服务设施，满足市民的多元需求。结合区域交通枢纽，建设较大规模的文化、体育、医疗卫生设施，打造区域性综合服务中心。在主城区和新城，形成完善的文教体卫设施体系，促进各类资源的集聚和共享，形成 30 分钟公共交通可达的城镇复合设施网络。鼓励新市镇因地制宜打造金融、科教、医疗、体育、文化等特色功能区。

2、保障乡村基础设施和公共服务水平

结合保留和保护村落，完善农村公共服务设施配套和出行条件。乡村配置村委会、老年活动室、卫生室、体育健身点、文化舞台、为农综合服务站等基本服务设施，提升服务水平。完善城乡间公共交通衔接，推进公共服务设施的城乡统筹。

二、构建应对未来需求的多元化公共服务体系

/ Create a Diverse Public Service System Adapting to Future Demands

1、构建市民全年龄段的健康服务

构建全生命过程的市民健康服务与管理，实现市民各年龄段基本的卫生、教育、医疗、养老等设施的信息联动、服务共享和设施共用。针对上海老龄化、少子化趋势，重点完善养老设施建设，实现安全可达的社区养老、居家养老，面向失能、失智老人提供专业护理。至 2040 年，对失能失智老人入住基本养老服务机构的需求实现应保尽保，社区居家养老服务设施和无障碍设施建设基本实现全覆盖。

2、完善智慧安全的社区服务

至 2040 年，实现社区信息服务网络、安全防范网络、智能物流网络的全覆盖，形成智慧、高效的生活服务系统。实现社区环境卫生设施的全面升级改造。完善各类固废的循环利用的设施建设，形成绿色、低碳的生活服务系统。

第三节 打造城乡社区生活圈

Construct Urban-Rural Community Living Circles

一、构建复合宜人的社区生活圈 / Construct Livable and Complex Community Living Circles

逐步构建步行 15 分钟可达、适宜的城镇社区生活圈网络，平均规模约 3-5 平方公里，服务常住人口约 5-10 万人，配备生活所需的文教、医疗、体育、商业等基本服务功能与公共活动空间。生活圈内设置社区中心，作为生活圈内的综合服务和公共活动中心。以 500 米步行范围为基准，配置满足老人、儿童、残障人士等弱势群体基本需求的日常生活服务设施。构建无障碍、网络化的步行系统，串联居住区、公交站点、若干服务中心以及就业集中点，形成安全、舒适的慢行环境。

乡村社区结合村庄布局，集中配置符合农村生活生产特点的各类服务设施，构建社区生活圈网络，提升乡村地区的公共服务水平。

城镇社区生活圈建议配置：

公园

3000 平米的社区公园
每 500 米服务半径布局一处社区公园，面积不小于 3000 平米。

公共空间

4平米/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。

乡村社区生活圈建议配置：

文化

500 平米的文化活动站
500-1000 米服务半径布局一处

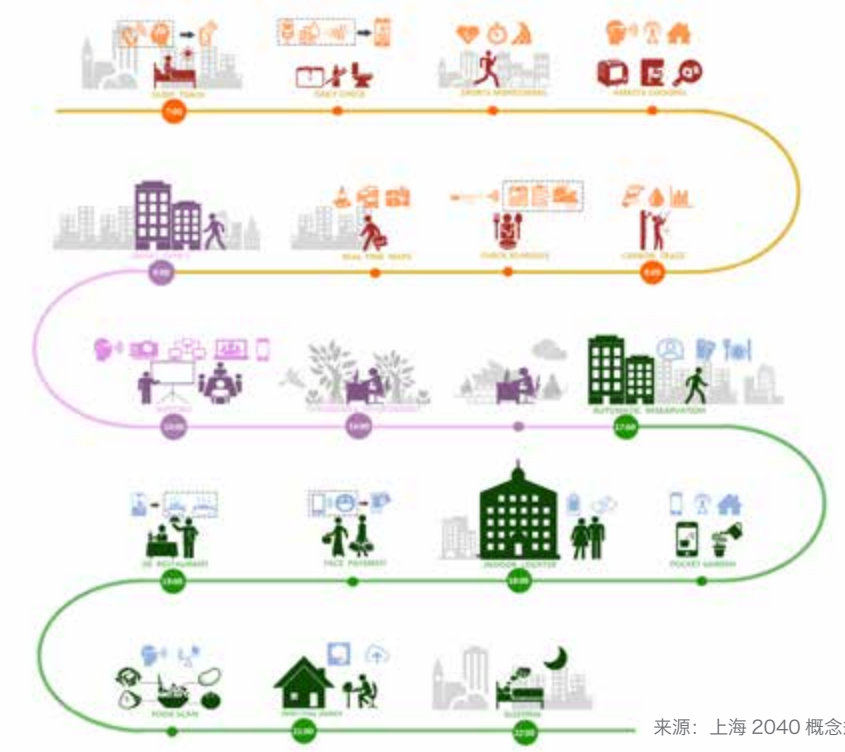
综合

600 平米的综合服务用房
每个行政村设置一处

体育

300 平米的的体育健身点
每 500 米服务半径布局一处社区公园，面积不小于 3000 平米。

二、提升多元融合的社区综合服务
/ Enhance Diverse and Integrated Community Service



来源：上海 2040 概念规划设计竞赛，掌中城市 作品

1、完善社区生活服务保障

建立适应人口结构特征的社区公共服务设施配置标准，针对不同社区的实际需求，引导设施的差异化配置，根据合理的服务半径优化社区公共服务设施的空间布局。依托现代信息技术，为社区居民提供智慧医疗、健康、旅游、出行、气象等信息服务，方便社区居民生活。至 2040 年，城市社区综合服务设施基本实现全覆盖。

2、提供多渠道社区就业机会

为居民提供适宜社区就业创业的空间场所，建立创业服务平台，降低城乡就业创业成本。结合社区生活服务体系建设，为社区提供就业岗位。

3、建设立体复合的社区中心

结合公交站点、公园等，构建功能综合、空间集聚的社区中心，鼓励公共服务及就业空间的立体、集约化布局，提供便捷高效的“一站式”生活服务。

三、塑造高品质的社区休闲空间
/ Shape High-Quality Community Recreational Space

1、构建人性化的空间格局

强化对街坊尺度的控制，提高路网密度，减小道路间距。控制道路宽度和沿街建筑高度，保持适宜的街道空间尺度，加强街道界面的整体性和连续性。尊重自然地形和景观要素，优化道路线形，塑造丰富变化的街道景观。

2、营造有归属感的交往空间

增加绿地、广场等公共空间，每个社区生活圈至少拥有 1 处面积不小于 1.5 万平方米的公园。建设社区绿道，串联居住区、公园、公共服务设施和交通站点，并配置适老性设施，形成便利、安全的社区活动网络。

梦清园 图片提供：上海风语筑展示股份有限公司

四、完善社区治理和运营机制
/ Improve the Governance and Management Mechanism of Communities

1、灵活推进建成社区的有机更新

在建立多方参与机制的基础上，探索社区自治的城市更新方式。积极挖潜存量用地，提高土地利用率，以小型地块的更新和特殊风貌地区的保护式更新等形式，完善社区公共服务设施和活动场地的建设。

2、引导社区公共资源的合理配置

加大各类服务设施与场地的开放度，形成互补与共享的服务机制。鼓励公共服务设施的功能转换与提升改造，提高公共服务设施应对未来生活方式变化的适应性。

第八章

培育开放包容的城市魅力

Cultivating an Open-minded City Glamour

当前，上海的重大文化设施的集聚度、数量和国际影响力不够，历史遗产保护的范围、内涵和方法有待完善，城乡风貌特色尚未展现，公共空间建设和公共艺术培育尚显不足。**未来上海将以建设国际文化大都市和著名旅游休闲目的地城市为目标，**推进高品质公共服务设施建设，加强历史保护，注重总体城市设计，塑造国际化大都市和江南水乡风貌特色，创造多元包容、富有亲和力的公共空间，提升城市文化软实力和城市吸引力。

目标

培育开放包容的城市魅力 / Foster High-quality Public Service System

完善城市高品质文化休闲功能

Improve the High-quality Urban Cultural and Recreational Functions

提升城市旅游服务功能 / Enhance Urban Tourism Service

差异化引导高品质服务设施建设

Diversify the Construction of High-quality Service Infrastructure

推进高等级服务功能集聚区布局 / Promote the Clusters of High-Level Service Areas

注重国家历史文化名城保护

Emphasize the Conservation of National Historical City

完善文化保护体系 / Improve the Cultural Conservation System

加强城乡历史环境整体保护、实施分级分类保护

突出特色要素保护 / Highlight the Conservation of Characteristic Features

主城区突出多元文化交融、郊区突出水乡风貌特色

创新文化保护机制 / Innovate the Mechanism of Cultural Conservation

建立动态维护的保护对象增补机制、创新更新活化的政策机制

塑造特色鲜明的景观风貌 / Shape Distinct Landscapes

展现以水为脉的景观基底 / Highlight Water-Based Landscape

主城区提升滨水岸线的功能和滨水地区的空间品质、郊区注重自然与人文风貌协调，综合发展生态保育和游憩休闲功能

塑造重点景观区域 / Shape Major Landscape Areas

管控景观廊道和界面 / Regulate Landscape Corridors and Layout

优化地标和景观节点 / Optimize Landmarks and Landscape Nodes

构建充满活力的公共空间 / Build Robust Public Space

丰富各类公园的功能层级 / Enrich the Functional Hierarchy of Various Parks

提升区域公园的生态游憩功能、优化城市公园的文化艺术功能、提升地区和社区公园休闲活动功能

建设网络化的绿道系统 / Construct Grid-like Greenway System

丰富公共空间文化内涵 / Enhance the Culture of Public Space

开展环境精细化设计、完善公共空间的服务功能

第一节 培育高品质公共服务功能
Foster High-quality Public Service System

一、完善城市高品质文化休闲功能
/ Improve the High-quality Urban Cultural and Recreational Functions

传承上海优秀文化传统，营造具有全球影响力的文化、艺术、博览空间，加强上海对全球文化价值和时代潮流的引领作用。以“一江、一河、一廊、一山、一湖”为重点区域，完善城市高品质文化休闲服务功能布局。黄浦江两岸地区结合重点地区建设，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。苏州河沿线地区结合城市更新，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，提升城市的文化传播和文化交流水平。佘山国际旅游度假区形成具备休闲旅游、文化娱乐、会议服务等复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。

新天地

二、提升城市旅游服务功能
/ Enhance Urban Tourism Service

深入挖掘城市旅游资源，以历史文化风貌区、历史建筑、公园绿地、景观河流、文创园区等为特色公共空间节点，整合城市自然和人文资源，围绕外滩、迪士尼、佘山国家旅游度假区等综合性旅游休闲区建设，完善城市对外接待设施，发展多元休闲功能，提供既丰富又独特的旅游体验。将旅游休闲与城市大事件相结合，促进各类国际性、综合性、主题性的会议、展览、文化、艺术、旅游、节庆和赛事的举办，提升城市的旅游吸引力。

三、差异化引导高品质服务设施建设
/ Diversify the Construction of High-quality Service Infrastructure

主城区倡导文化与商业、商务、科技等功能融合互动发展，结合城市更新，形成类型多样的文化休闲空间，引导文化休闲服务多层级、网络化发展。新城重点建设面向长三角、服务全国的综合型文化设施，提升新城在长三角区域的公共服务能级，嘉定新城重点建设长三角区域文化、艺术、体育中心，松江新城重点建设长三角区域的高等教育、休闲旅游中心。南汇新城重点建设长三角区域的滨海旅游休闲、科技研发中心。新市镇依托独特的自然和历史文化资源优势，引入特色文化设施，促进旅游休闲功能发展。

中华艺术宫

四、推进高等级服务功能集聚区布局
/ Promote the Clusters of High-Level Service Areas

结合公共活动中心体系，推进各类高等级服务设施的集聚布局，形成若干具有国际影响力和标志性的高等级服务功能集聚区。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。完善市级综合性体育中心的布局和功能，加强高等级专项体育场馆和训练基地的建设，满足举办国际大型体育赛事的需要。提升杨浦、闵行等高等教育集聚区的能级。在虹桥等地区打造医疗功能集聚区。

第二节 注重国家历史文化名城保护

Emphasize the Conservation of National Historical City

一、完善文化保护体系

/ Improve the Cultural Conservation System

1、加强城乡历史环境整体保护

以国家历史文化名城保护为基石，推动国际文化大都市建设，提升城市空间品质和文化氛围。在既有的由“文物及优秀历史建筑 - 风貌保护道路 - 历史文化风貌区”构成的“点 - 线 - 面”保护体系基础上，增加风貌保护街坊、传统村落等保护类型，加强保护街区格局、空间环境、道路与河流等反映整体历史风貌的要素；加强保护自然与人文相融合的郊区传统空间格局；加强保护自然地理特色与景观；加强保护非物质文化遗产以及历史记忆、社会生活等非物质要素。

2、实施分级分类保护

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，实施分级保护管理。细化保护技术管理规定，制定相应的保护规定与更新策略。按照世界文化遗产的保护管理要求，加强江南水乡古镇、外滩建筑群、里弄住宅、工业遗产的保护力度，适时申报世界文化遗产。

二、突出特色要素保护
/ Highlight the Conservation of Characteristic Features

1、主城区突出多元文化交融

重点增补承载上海地域文化特征的里弄住宅、工业遗存、工人新村、传统校园、历史公园等保护对象，增补体现城市发展脉络和景观特色的风貌河道和风貌道路，并通过风貌区扩区和划定风貌街坊加强成片历史建筑和环境的整体保护，逐步扩大文化保护红线划定范围。加强历史地区的整体设计与管理，延续历史形成的城市格局、肌理和空间尺度。

2、郊区突出水乡风貌特色

加强历史文化名镇名村保护，增补风貌街巷、风貌河道、传统村落等保护对象，保护塔、桥等构筑物和各类文化遗址遗存。加强自然风貌资源保护，延续依水而建、临水而居的江南水乡传统村镇格局。

三、创新文化保护机制
/ Innovate the Mechanism of Cultural Conservation

1、建立动态维护的保护对象增补机制

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，增补优秀历史建筑、历史文化风貌区等保护对象。

2、创新更新活化的政策机制

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。设立文化保护专项资金，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。

第三节 塑造特色鲜明的景观风貌
Shape Distinct Landscapes

一、展现以水为脉的景观基底
/ Highlight Water-Based Landscape

1、主城区提升滨水岸线的功能和滨水地区的空间品质

结合城市功能转型，将生产岸线改造为生活生态岸线，促进滨水公共空间建设。河流、湖泊沿线新建或改建项目，必须确保滨水公共空间贯通。至 2040 年，实现主城区岸线基本为生活生态岸线，黄浦江、苏州河等主要景观河道两侧公共空间基本贯通。

2、郊区注重自然与人文风貌协调，综合发展生态保育和游憩休闲功能

依托长江口、杭州湾、奉贤海湾森林等生态岸线，结合临港、吴淞口等地区建设，打造滨海风貌带，体现滨海城市特色。维护和彰显市域西部和南部地区的水乡风貌特色，保护村镇和水网相互依存的格局形态，改善水质、维持水体规模。加强江海交汇的崇明三岛的风貌景观整体引导，对绿地和滨水空间资源进行整体性利用。

二、塑造重点景观区域
/ Shape Major Landscape Areas

保护和发挥风貌资源集聚、公共活动密集的重点地区的核心景观资源价值。提升人民广场、陆家嘴、徐家汇等标志性景观区域的空间品质，打造世博地区、虹桥商务区、黄浦江沿岸等标志性区域，保护朱家角、枫泾等历史文化名镇以及佘山、淀山湖等郊区重点景观区域的整体景观格局。开展总体城市设计，加强新旧协调，凸显时代特征，新建建筑应注重风格传承与创新。加强对雕塑、色彩、照明、广告等景观要素的整体规划，塑造有特色、有识别性的地区景观。

三、管控景观廊道和界面
/ Regulate Landscape Corridors and Layout

在主要景观河道两岸和大型开敞空间周边，进行建筑高退比、展开面等控制，形成优美的天际线。优化滨水走廊、风貌道路、景观河道和公共步行通道等廊道空间的景观环境品质。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。加强郊区风貌河道和生态走廊两侧的自然景观保育。

四、优化地标和景观节点
/ Optimize Landmarks and Landscape Nodes

对公共活动中心、滨水凸岸、自然山体、河流交汇处、视线廊道焦点、交通枢纽门户等地区的地标建筑，控制其周边建筑的体量、高度和风格，管控和引导整体环境设计。形成陆家嘴、北外滩、南外滩、徐家汇、佘山等地区的城市眺望点，控制好城市眺望点之间或与重要公共空间之间的若干视线通廊。

第四节 构建充满活力的公共空间
Build Robust Public Space

一、丰富各类公园的功能层级
/ Enrich the Functional Hierarchy of Various Parks

1、提升区域公园的生态游憩功能

区域公园主要布局在建成区以外、服务于全市，以生态涵养、生态屏障、远足度假和体验自然为主要功能。

2、优化城市公园的文化艺术功能

城市公园是以市民家庭休闲、文化艺术、科普教育、户外运动等为主要功能，以绿化为主的综合性城市开放空间。

3、提升地区和社区公园休闲活动功能

地区和社区公园以为周边地区和社区邻里提供交流互动、休憩娱乐、娱乐设施为主要功能。可结合滨水绿化、街头广场、公共设施架空层等多种形式布局，强调步行可达性。在社区内建设足球、篮球等各类体育运动场地和休憩健身设施，鼓励学校运动场地等错时对外开放。增加小尺度、人性化、慢行可达的广场、公园的数量和密度，为居民提供交流和活动空间。

嘉善市场

二、建设网络化的绿道系统
/ Construct Grid-like Greenway System

结合重要生态廊道和市域骨干河道建设区域绿道，保护生态环境的同时兼顾游憩活动功能。结合城市道路网络建设城市绿道，连接城市重要功能区及公共空间，承担城市游览、游憩联系功能。结合社区生活圈建设社区绿道。丰富街道巷弄系统，提高公共通道的密度。以公共活动网络串联公共空间、公共设施和文化遗产，加强公共空间与商业、文化、体育等各类设施和功能区域的联动。

三、丰富公共空间文化内涵
/ Enhance the Culture of Public Space

1、开展环境精细化设计

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，提升雕塑等公共艺术作品的数量和质量。加强公共空间无障碍设计。

2、完善公共空间的服务功能

在公共活动网络沿线设置标识指引和安全保护设施，加强公共空间无障碍设计，结合公共空间设置游憩、接待咨询、环境卫生和交通衔接设施，打造人性化、智慧化、特色化的休闲服务体系，提升城市文化休闲服务水平。

第九章

提高城市安全保障能力

Improving Urban Safety and Security Capability

上海作为高密度超大型城市，面临着传统灾害和新兴灾害、本地灾害与区域灾害相互叠加的风险，现状市政基础及防灾设施服务能力也趋于饱和。**未来上海将积极应对气候变化和各种风险，加强城市防灾减灾设施建设，提升城市防灾减灾和应急救援能力，强化城市基础保障，提高城市生命线系统运营效率和智能化水平，严守城市安全发展底线，保障城市运行安全，建设一个韧性的、有恢复力的城市。**

目标

构建城市防灾减灾体系

Construct an Urban Hazard Prevention and Mitigation System

强化防灾减灾空间保障体系

Enhance the Spatial Response for Urban Hazard Prevention and Mitigation

加强主要灾种和多元风险应对、制定差异化的风险治理策略、优化城市防灾减灾空间、整合防灾减灾资源

统筹城乡防灾减灾设施建设

Coordinate the Construction of Urban-Rural Hazard Prevention and Mitigation Infrastructure

提高防灾减灾设施标准、推动“海绵城市”建设、有效控制地面沉降

健全灾害预警及应急救援机制

Improve the Mechanism of Hazard Warning and Emergency Rescue

建立城市综合防灾监测预警机制、建设城市综合防灾应急救援体系

强化资源和信息服务基础保障

Strengthen the Security of Resource and Information Service

提高城市水资源供给安全 / Enhance the SafeSupply of Urban Water Resource

加强区域水资源供给及应急联动、提高市域水源地安全保障能力、完善城乡供水体系

完善能源供应体系 / Optimize the Energy Supply System

提高城市电力供应保障水平、加强城市油气系统供应安全、推进可再生能源利用

提升信息通信基础设施支撑能力

Improve the Capability of Information and Communication Infrastructure

努力打造全球通信枢纽服务能力、打造全球先进的信息通信网络、提升大数据云计算服务能力

保障城市生命线系统运行安全

Maintain the Safe Operation of Urban Lifeline System

提高生命线运营效率和安全可靠度 / Improve the Efficiency and Reliability of Lifeline System

提高生命线安全运营效率、提高交通系统运营安全可靠度、保障食品供应安全

强化信息安全综合防御水平 / Enhance the Information Security level

提升信息安全基础设施的支撑能力、营造安全可信的网络社会环境、

第一节 构建城市防灾减灾体系

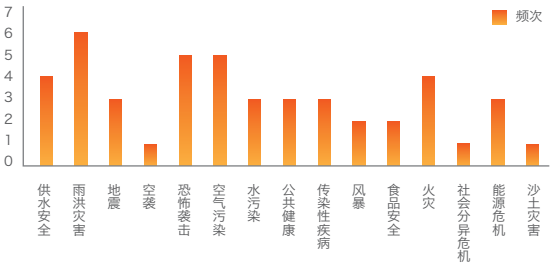
Construct an Urban Hazard Prevention and Mitigation System

一、强化防灾减灾空间保障体系

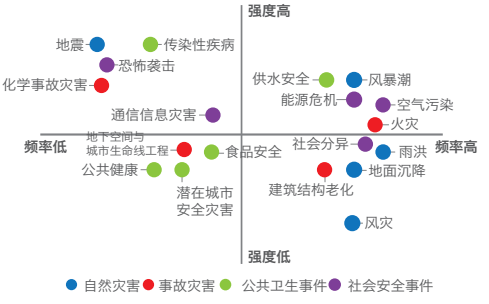
/ Enhance the Spatial Response for Urban Hazard Prevention and Mitigation

1、加强主要灾种和多元风险应对

重点加强火灾、暴雨、洪水、内涝、风暴潮、台风、龙卷风、地震等主要灾害的防灾减灾设施建设。针对全球气候变化导致的海平面上升，加强对咸潮入侵及海水倒灌的防范管理。加强地面沉降、食品安全等致灾风险的防范管理，兼顾对公共卫生事件、恐怖袭击、核辐射、重大危险源事故、战争等超大城市多元风险的应对。



9 个国际大都市中长期规划涉及的重大灾害问题频次统计分析



上海未来城市风险频率与强度的预估与研判

2、制定差异化的风险治理策略

根据灾害分布特点、城市空间体系、建设用地安排，基于道路交通系统、生态空间结构、区域防灾需求等要素划定防灾分区。制定城市总体防灾策略，明确不同防灾分区的主灾种及灾时承担功能，确定不同防灾分区相应灾种设防标准，指导不同防灾分区防灾减灾安排，合理分配城市防灾资源。

3、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。构建涵盖救援主通道、疏散主通道、疏散次通道和一般疏散通道的分级疏散救援通道体系，由其中具备防灾、消防功能的城市疏散救援主通道构成城市防灾轴，提升整体防灾效率。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，以社区为单元，结合公园、绿地、广场、学校操场等设置不同等级的避难场所，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，形成城市网格化安全管理格局。结合大型公共绿地、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。优化高层建筑空间分布，关注城市高层建筑集聚防灾救援问题。

4、整合防灾减灾资源

对空间占用、功能特征、运营管理等要求相近的防灾设施进行协调和整合。利用黄浦江等市级骨干航道和城市对外联系通道等构成防灾减灾应急通道，完善由“防灾网络 + 重大防护目标”组成的“全覆盖、有重点”的城市综合防灾格局，不断提升119、110、120 等主要救灾资源的服务覆盖率。同时，提升社区医疗急救、民防、消防、治安等服务功能，推进安全社区建设。

二、统筹城乡防灾减灾设施建设
/ Coordinate the Construction of Urban-Rural Hazard Prevention and Mitigation Infrastructure

1、提高防灾减灾设施标准

在确保市域主要防灾减灾资源城乡全覆盖基础上，适当提高城市防汛、除涝、消防、人防、应急避难及抗震等防灾减灾设施配置标准。建设黄浦江河口水闸及吴淞江行洪工程等重大水利工程。

2、推动“海绵城市”建设

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”，通过低冲击开发建设手段增加人工“海绵体”，如下凹绿地、屋顶绿化等蓄、滞径流雨水，实现“增渗减排”和源头径流量控制。

3、有效控制地面沉降

严格限制地下水开采，适度增加地下水回灌量。建立全市覆盖的地面沉降专项监测和控制网络，加强市域范围内地面沉降监测和建设项目地质灾害评估，进一步降低年平均地面沉降量。

三、健全灾害预警及应急救援机制
/ Improve the Mechanism of Hazard Warning and Emergency Rescue

1、建立城市综合防灾监测预警机制

加强风险预警的大数据平台建设，完善对气象灾害、洪涝灾害、海洋灾害、地质灾害、突发公共医疗卫生灾害以及重、特大火灾等城市多灾种的监测预警机制，做到灾害事前预警。加强辐射源和危险废物收运、转运和处置等重点环节管控，强化辐射监管、提升应急能力。

2、建设城市综合防灾应急救援体系

构建以医疗救护、消防、避难场所、生命线工程为基础的立体化、网络化、数字化的综合应急救援体系，提高城市应急响应能力和恢复能力。加强全民防灾宣传教育与培训，提高全民综合防灾减灾的意识和素质，积极发挥社区居民在防灾避灾中的自组织能力。建立健全跨区域、跨部门的风险联防联控体系。

第二节 强化资源和信息服务基础保障

Strengthen the Security of Resource and Information Service

一、提高城市水资源供给安全 / Enhance the SafeSupply of Urban Water Resource

1、加强区域水资源供给及应急联动

加强与江苏、浙江在长江和太湖流域水资源供给方面的战略合作，进一步开拓黄浦江、长江流域水源地。建设黄浦江上游区域清水走廊，保证太湖流域水质及水量供给。争取东太湖、太仓浏河水库等新水源地为上海供水，探索建立长三角区域内水源地联动及水资源应急机制。

2、提高市域水源地安全保障能力

完善“两江并举，多源互补”供水格局。挖潜扩能青草沙水源地，预留控制陈行陆域水库，争取宝钢水库纳入全市原水供给网络。实现黄浦江上游水源地各取水口串联供水，建立黄浦江上游原水系统应急机制。加强长江青草沙-陈行、沿长江水库链、长江 - 黄浦江水源地连通工程建设，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。

3、完善城乡供水体系

完善以中心水厂为主的集约化供水格局，进一步提高城乡供水水质，加强清水和原水两张“水网”的统筹协调和优化调度，提高城乡供水安全保障能力和供水水质。鼓励河湖水、雨水、中水在供水系统中的综合利用，提高水资源利用率。

水资源能源供给布局示意图

二、完善能源供应体系
/ Optimize the Energy Supply System

1、提高城市电力供应保障水平

建设电源结构合理、网架坚强、适应性强的智能电力系统。推进市外电源送沪输电通道的控制和建设，加强上海电网与华东主网特高压通道联系。完善外高桥、石洞口、临港、漕泾和吴泾 - 闵行等市内发电基地的规划布局。促进市内燃煤电厂转型，进一步提高市内电源燃机比重。加快郊区电力设施建设，促进城乡电网协调发展。

2、加强城市油气系统供应安全

构建由国内管道气、国际管道气和液化天然气构成的多气源格局。积极争取新气源，主动参与国家气源引进和通道工程建设。加强与长三角天然气管网互连互通，形成管网反输能力，增强调度的灵活性，实现区域应急互助。市域内形成供需平衡、主干管网互连互通、应急保障体系完善的城市天然气系统。进一步优化原油、汽柴油和航空煤油管道储运系统。

3、推进可再生能源利用

加快推进长江口、杭州湾等海域海上风电开发，在崇明三岛、南汇等地区有序拓展陆上风电规模。大力推进太阳能利用，重点依托工商业建筑和公用建筑屋顶实施分布式光伏发电工程。建设老港、青浦、松江、奉贤、嘉定等市、区级固废焚烧处置发电项目，推进农林废弃物生物质能利用。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，进一步提高可再生能源利用规模。

三、提升信息通信基础设施支撑能力

/ Improve the Capability of Information and Communication Infrastructure

1、努力打造全球通信枢纽服务能力

持续扩容现有海光缆系统容量，推进增设三甲港国际海光缆登陆站，加快新亚太海底光缆系统（APG）、新跨太平洋国际海底光缆系统（NCP）等新的海光缆系统建设，提高面向国际通信的网络管理和服务能力，海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。加强信息基础设施与城市公共设施的融合，进一步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。持续扩容承载网络的国际出口和省际出口，加快提升互联网国际出口带宽和省际出口带宽，公共移动通信服务基本实现全覆盖。

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，形成服务创新的规模化大数据云计算服务能力，积极推动已有数据中心升级改造。加强区域合作，探索数据中心异地布局服务上海的途径，推进上海与其它省市数据中心的合作。

第三节保障城市生命线系统运行安全

Maintain the Safe Operation of Urban Lifeline System

一、提高生命线运营效率和安全可靠度 / Improve the Efficiency and Reliability of Lifeline System

1、提高生命线安全运营效率

全面应用空间定位和感应技术，实现全天候实时监测，加强基础设施传感系统连网运行，建设智慧型基础设施网络，加强综合管廊建设力度和管理水平。推进老旧市政管网的智能监控和升级改造，完善城市供水、供电、供气、通信、排污等城市运营支撑系统，固废、污泥等废物回收利用处理处置设施以及主要公路、铁路、轨道交通等交通工程的布局和建设标准。提高危险品存储及运输等设施的安全运行能力。

2、提高交通系统运营安全可靠度

建立大型交通枢纽之间的快速连接通道，提高交通运输网络的应急保障能力和公交系统的安全运行能力，完善轨道交通应急抢修体系，完善交通安全应急处置机制。

3、保障食品供应安全

严格保护耕地，适度进行耕地休耕和轮作，保障合理比例的粮食、蔬菜本地化供应量。合理进行产业布局，加强工业企业周围农田土壤监测与污染防治，保障本地农产品土壤环境质量。构建现代化食品物流监督管理体系，建设可追溯的食品安全配送体系。加强与主要食品供应产地的协调，确保食品供应充足安全。

二、强化信息安全综合防御水平
/ Enhance the Information Security level

1、提升信息安全基础设施的支撑能力

以强化基础网络安全、重要网站和信息系统安全、重点行业工控系统安全、互联网内容安全等为重点，提升应急基础平台、灾难备份平台、测评认证平台、网络信任平台等基础设施支撑能力。

2、营造安全可信的网络社会环境

全面落实风险评估、等级保护、分级保护、内容监管、应急管理等监管制度，培育发展安全测评、电子认证、安全咨询、灾难备份等社会化服务，加强网络空间综合治理，提高全民网络安全意识。

第十章

切实保障规划实施

Ensuring the Implementation of the Master Plan

充分发挥城市规划在城市发展中的重要引领作用，加强法规政策在规划实施中的保障力度，引导和保障城市中的多元利益主体共同参与规划实施，利用信息化手段，加强对城市发展的跟踪监测、规划的动态维护以及城市智能化运行和管理，**建立与政府管理层级向匹配的城乡规划体系以及更加公平、开放、有效的规划实施保障机制。**

目标

强化规划引领 / Emphasize the Guiding Role of Planning

实现“多规合一” / Integrate Multi Plans into One

完善规划编制体系 / Enhance the Planning Formulation System

强化规划实施的过程控制 / Strengthen the Procedure Regulation of Implementation

完善法规政策保障 / Improve the Support of Regulations and Policies

制定重点地区和重要领域法规 / Make Regulations for Important Areas and Key Fields

创新空间管理政策 / Innovate Spatial Management Policies

修订技术规范 / Revise Technical Regulations

多方协同参与城市治理 / Urban Governance involving Multi Parties

完善区域协调发展机制 / Improve the Mechanism of Coordinative Regional Development

完善政府公共服务职能 / Enhance the Governmental Function of Public Service

完善公众参与的规划实施机制

Perfect the Mechanism of Public Participation during Implementation

建立各方利益协调和共建共享机制

Explore the Stakeholder Coordination and Sharing Mechanism

实现城市智能化运行和管理

Achieve Intelligent Operation and Management of the City

健全总体规划实施的“监测 - 评估 - 维护”机制

Perfect the Mechanism of "Monitoring-Evaluation-Maintaining" in the Implementation of the Master Plan

提高城市管理的信息化水平 / Enhance the Informationalization Level of Urban Management

强化信息资源社会化开发利用

Strengthen the Sharing and Application of Information Resources involving publics

第一节 强化规划引领

Emphasize the Guiding Role of Planning

一、实现“多规合一” / Integrate Multi Plans into One

强化城市总体规划的法定地位，加强各类规划综合统筹，建立以“两规融合”的城乡规划和土地利用总体规划为核心，国民经济和社会发展规划、主体功能区规划及各专项规划协调一致的“多规合一”平台，完善空间规划体系，统一发展目标、指标体系、空间蓝图、技术标准和数据平台。

二、完善规划编制体系

/ Enhance the Planning Formulation System

完善全域覆盖、分层管理、分类指导的规划编制体系，形成战略发展规划、开发控制规划和项目实施管理三个基本层次，战略发展规划层面加强对全市至各区县空间布局和功能发展的综合统筹，开发控制规划层面发挥对公共设施、公共空间和生态空间等内容统筹协调、实施推进的管控作用，项目实施管理层面强调面向开发建设的实施导向。各层次规划兼顾对底线性要素的刚性管控和应对未来发展趋势的弹性。积极推动城市设计与各层次规划编制的对接与融合，提升城市设计的地位和作用，有效引导城市空间品质优化。

三、强化规划实施的过程控制

/ Strengthen the Procedure Regulation of Implementation

健全行动规划编制机制，以近期建设规划和年度实施计划为载体，分阶段落实总体规划的目标任务，加强总体规划从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五年计划、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。

第二节 完善法规政策保障

Improve the Support of Regulations and Policies

一、制定重点地区和重要领域法规 / Make Regulations for Important Areas and Key Fields

深化研究和制定重点地区和重要领域的相关法规，进一步强化各部门、各地区政策措施在空间上的统筹协同。

对于郊区新城，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。加强的对黄浦江滨江、前滩、虹桥、迪斯尼、临港等重点发展地区以及杭州湾北岸、长江口等沿海沿江战略预留地区，加强总体城市设计导则的研究，细化和明确开发管控要求，保障城市发展战略意图的实现，有效应对城市未来发展的不确定性。

对于生态红线保护、永久性基本农田保护等领域，重点明确建设项目管控和自然环境保护的要求，建全利益补偿机制。对于历史文化保护领域，完善保护奖励与激励机制，细化明确保护对象体系和相关管理程序。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。

二、创新空间管理政策
/ Innovate Spatial Management Policies

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，鼓励城市开发边界内存量建设用地通过功能优化、建筑改造和环境改善提升品质。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。强化土地利用全要素全生命周期管理，提高土地资源配置效率。稳妥推进农村集体经营性建设用地入市和农村宅基地制度改革，建立农村产权流转交易市场。

三、修订技术规范
/ Revise Technical Regulations

按照总体规划确定的城镇圈、生活圈等空间策略和公共服务设施、基础设施等相关指标要求，完善城乡规划技术规范，加强底线控制和弹性引导，推动各行业技术规范在用地标准、公共设施和基础设施配套标准等方面与之衔接，及时进行修订。

第三节 多方协同参与城市治理

Urban Governance involving Multi Parties

一、完善区域协调发展机制

/ Improve the Mechanism of Coordinative Regional Development

以空间规划为区域协同平台，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、环境保护等方面的协调统筹。健全地方协商合作机制，完善长三角地区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、建立区域合作项目库、设立区域共同基金等措施，共同研究解决区域合作中的重大事项。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。

二、完善政府公共服务职能

/ Enhance the Governmental Function of Public Service

加强各级政府在社会治安、公共应急等方面的能力建设，提高科教文卫、就业和社会保障等社会服务水平。合理划分市、区（县）权限，提高各级政府部门的综合统筹能力和管理水平。强化中心城网格化管理，推动城市管理精细化。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。

三、完善公众参与的规划实施机制
/ Perfect the Mechanism of Public Participation during Implementation

加强规划法规和规划知识宣传普及，完善规划信息、公开、宣传发布等制度。加强规划编制的全过程公众参与，建立社区规划师制度，引导和鼓励市民、企业等多方利益主体主动参与规划制定和决策。完善多方参与规划实施的政策保障，搭建多方参与规划实施的平台，鼓励和引导社会组织成为代表公众参与规划实施的主体，加强社会各界对规划实施的过程监督。

四、建立各方利益协调和共建共享机制
/ Explore the Stakeholder Coordination and Sharing Mechanism

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、科技创新等重点领域的支持力度，调动社会各方积极性，推广基础设施建设领域政府和社会资本合作开发模式，鼓励社会资金投入高品质公共设施和公共服务领域，引导企业和社会各界共同参与规划实施。

第四节 实现城市智能化运行和管理

Achieve Intelligent Operation and Management of the City

一、健全总体规划实施的“监测 - 评估 - 维护”机制

/ Perfect the Mechanism of “Monitoring-Evaluation-Maintaining” in the Implementation of the Master Plan

建设城市发展战略数据平台，建立规划实施的动态监测、定期评估和及时维护的机制。通过对人口、土地、生态、安全等方面规划实施情况和关键指标的跟踪反馈，制定多情景应对策略，对总体规划进行动态维护，及时调整相关实施策略，增强适应城市发展变化的能力。

二、提高城市管理的信息化水平

/ Enhance the Informationalization Level of Urban Management

建设城市管理的信息化体系，统筹城市发展的物质资源、信息资源和智力资源，实施跨部门、跨行业、跨地区的政务信息共享和业务协同，提高城市管理的精准化水平和运营效率，实现快速反应和决策。

三、强化信息资源社会化开发利用

/ Strengthen the Sharing and Application of Information Resources involving publics

鼓励社会力量共同参与信息资源开发和利用，以深化智能应用为主线，以强化网络安全为保障，营造智慧生活，发展智慧经济，深化智慧管理，建设智慧政务，促进社会信息资源共同参与城市运行管理。

设计团队：上海市城市总体规划编制工作领导小组办公室秘书处、上海麦肯光明 Craft
感谢全景图片、风语筑展示股份有限公司、郑贵卿等提供照片，如有涉及照片著作权，请与设计团队联系

扫描二维码，或搜索“上海 2040”，关注官方微信号，
时刻掌握新一轮城市总规编制动态，并请提出宝贵意见！
网站：www.supdri.com/2040

本书采用环保再生纸印刷
爱护环境　　人人有责