

上海市城市总体规划

(2017-2035年)

文本

上海市人民政府

二〇一八年一月发布

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

第一章	总则	1
第二章	城市性质与发展目标	6
第三章	发展模式与城市规模	11
第一节	发展模式转型	11
第二节	人口综合调控	14
第三节	国土资源利用	15
第四章	城乡空间布局	22
第一节	区域协同发展	22
第二节	市域空间格局	27
第三节	空间分区管制	35
第四节	空间发展策略	40
第五章	产业发展和综合交通	47
第一节	核心功能	47
第二节	国际枢纽	51
第三节	城市交通	55
第四节	就业环境	62
第六章	公共服务和文化风貌	64
第一节	十五分钟社区生活圈	64
第二节	高等级公共服务	69
第三节	国家历史文化名城保护	71
第四节	总体城市设计	81
第七章	生态环境和城市安全	86
第一节	气候变化应对	86

第二节	生态格局	90
第三节	环境保护	92
第四节	城市安全	96
第八章	规划实施保障.....	102
第一节	空间规划体系	102
第二节	政策法规体系	104
第三节	空间管理体系	106
第四节	社会参与体系	109
第五节	规划维护体系	110

第一章 总则

第1条 编制目的

体现国家战略要求和市民需求，立足目标导向和问题导向，促进上海未来的可持续发展，编制本规划。

第2条 规划作用

国务院 2001 年 5 月批复的《上海市城市总体规划(1999-2020)》，确立了把上海建设成为社会主义现代化国际大都市和国际经济、金融、贸易、航运中心之一的目标，对上海城市发展发挥了重要的引领作用，规划确定的发展目标已经初步实现。

本规划是指导未来上海市行政辖区范围内城市规划、建设和管理的法定依据，是引领上海城市创新转型、促进区域协调发展、优化空间资源配置的战略蓝图、政策平台和行动纲领。凡在规划范围内涉及土地利用与空间布局的各项政策、规划的制定，以及各类规划建设活动，均应符合本规划。

第3条 规划依据

- 1、《中华人民共和国城乡规划法》（2008 年施行）
- 2、《中华人民共和国土地管理法》（2004 年施行）
- 3、《中华人民共和国环境保护法》（2015 年施行）

- 4、《中华人民共和国旅游法》（2013 年施行）
- 5、《中华人民共和国文物保护法》（2015 年修订）
- 6、《全国主体功能区规划》（2010 年印发）
- 7、《全国国土规划纲要（2016-2030 年）》（2017 年印发）
- 8、《全国土地利用总体规划纲要（2006-2020 年）》（2016 年调整）
- 9、《中共中央、国务院关于进一步加强对城市规划建设管理工作的若干意见》（2016 年印发）
- 10、《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》（2016 年印发）
- 11、《国家新型城镇化规划（2014-2020 年）》（2014 年印发）
- 12、《生态文明体制改革总体方案》（2015 年印发）
- 13、《历史文化名城名镇名村保护条例》（2008 年施行）
- 14、《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》（2016 年印发）
- 15、《城市规划编制办法》（2006 年施行）
- 16、《长江三角洲城市群发展规划》（2016 年印发）
- 17、《上海市城市总体规划（1999-2020 年）》（2001 年施行）
- 18、《上海市城乡规划条例》（2011 年施行）
- 19、《中共上海市委、上海市人民政府关于深入贯彻落实中央城市工作会议精神进一步加强本市城市规划建设管理工作的实施意见》（2016 年印发）

第4条 指导思想

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。

第5条 总体思路

注重创新发展：突出以人为本、内涵发展的本质要求，坚持将创新作为引领发展的第一动力，统筹改革、科技、文化三大动力，提高城市科技创新能力，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：突出优化区域协同、城乡一体的空间格局，统筹空间、规模、产业三大结构和规划、建设、管理三大环节，提升城市发展硬实力和文化软实力，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。

注重绿色发展：突出底线约束、低碳韧性的路径模式，把保护生态环境和保障城市安全放在优先位置，统筹生产、生活、生态三大布局，提高资源节约集约利用水平，探索上海在资源环境紧约束下可持续发展方式，着力推进人与自然和谐共生。

注重开放发展：突出上海面向国际、服务全国、引领长三角的门

户枢纽地位，注重落实国家战略和发挥上海的开放优势，在保护和传承中国传统和上海地方历史文化资源的基础上，加强全球经济、科技、文化交流。

注重共享发展：突出多方参与、协同治理的实施机制，统筹政府、社会、市民三大主体，强化规划的公共政策属性，将国家战略、市民期待与上海实际相结合，实现城市共治共管、共建共享。

第6条 规划期限

本规划期限为 2017-2035 年，近期末 2020 年，远景展望至 2050 年。

第7条 规划范围

本规划范围为 8368 平方公里（其中陆域面积 6833 平方公里为规划区范围）。

第8条 成果体系

本规划成果包括文本、图集、报告和附件，全部报送国务院。

文本、图集是国务院审批的法定文件，文本中下划线部分为强制性内容。报告是文本、图集的具体阐述和说明。

附件包括分区指引、专项规划大纲、行动规划大纲，是从分区、部门和时间三个维度，指引城市总体规划实施的配套文件。

第9条 规划生效日期

本规划自国务院批准之日起生效执行，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。

第10条 规划变更要求

文本、图集是国务院指导监督城市总体规划实施的法定依据，经批准后必须严格执行，不得擅自改变，如需修改应按《中华人民共和国城乡规划法》第四十七条规定执行。

第11条 规划解释权

本规划由上海市城乡规划行政主管部门负责解释。

第二章 城市性质与发展目标

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。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。

第12条 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。

第13条 目标愿景

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。

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。

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——创新之城：

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，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。

分目标 2——人文之城：

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，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。

分目标 3——生态之城：

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，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。

表 2-1：上海市城市总体规划核心指标表

指标分类	序号	指标	单位	指标值		
				2015 年	2020 年	2035 年
发展模式转型 - 约束下的睿智发展	1	常住人口规模	万人	2415	≤2500	2500 左右
	2	建设用地总规模	平方公里	3071	3185	3200
	3	耕地保有量	万亩	285	282	180
	4	永久基本农田保护任务	万亩	328	249	150
	5	单位地区生产总值（GDP）建设用地使用面积	公顷/亿元	12.5	≤9.1	≤4.2
更具活力的繁荣创新之城	6	金融业增加值占全市生产总值的比例	%	—	≥15	18 左右
	7	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	%	3.6	4.0	5.5 左右
	8	文化类从业人员占就业总人口的比例	%	7.4	8	10 左右
	9	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	120	150	150
	10	年入境境外旅客总量	万人次	800	900	1400 左右
	11	航空旅客中转率	%	9.7	≥15	19 左右
	12	公共交通占全方式出行比例	%	26.2	30	40 左右
	13	对 10 万人以上新市镇轨道交通站点的覆盖率	%	53	70	95 左右
	14	新增住房中政府、机	%	—	≥20	≥20

指标分类	序号	指标	单位	指标值		
				2015年	2020年	2035年
		构和企业持有的租赁住房比例				
	15	职住平衡指数	—	63-153（主城片区） 65-118（整合提升型城镇圈） 85-146（综合发展型城镇圈）	≥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）
更富魅力的幸福人文之城	16	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	%	73	80	99左右
	17	400平方米以上绿地、广场等公共开放空间5分钟步行可达覆盖率	%	60	70	90左右
	18	历史文化风貌区面积	平方公里	41	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	
	19	全路网密度	公里/平方公里	9.6（中央活动区） 5.7（中心城）	10（中央活动区） 8（中心城）	10（中央活动区） 8（主城区、新城）
	20	骨干绿道总长度	公里	203	1000	2000左右
	21	每10万人拥有的博物馆、图书馆、演出场馆、美术馆或画廊	处	0.5（博物馆） 1.0（图书馆） 0.5（演出场馆） 2.0（美术馆或画廊）	0.625（博物馆） 2.0（图书馆） 1.0（演出场馆） 3.0（美术馆或画廊）	1.5（博物馆） 4.0（图书馆） 2.5（演出场馆） 6.0（美术馆或画廊）
	22	碳排放总量较峰值降低率	%	—	—	5

指标分类	序号	指标	单位	指标值		
				2015年	2020年	2035年
更可持续的韧性生态之城	23	河湖水面率	%	9.8	≥10.1	10.5左右
	24	人均公园绿地面积	平方米/人	7.6	≥8.5	≥13.0
	25	森林覆盖率	%	15	≥18	23左右
	26	细颗粒物(PM _{2.5})年均浓度	微克/立方米	53	42左右	25左右
	27	原生垃圾填埋率	%	51.3	基本实现零填埋	0
	28	水(环境)功能区达标率	%	53	78	100
	29	消防站服务人口	万人/个消防站	17.8	14	<10
	30	应急避难场所人均避难面积	平方米/人	0.16	≥0.5	≥2.0

第三章 发展模式与城市规模

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，注重内涵发展和弹性适应，探索超大城市睿智发展的转型路径。

第一节 发展模式转型

第14条 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。

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。

第15条 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，注重存量优化

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。

第16条 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

第17条 常住人口规模

至 2020 年将常住人口控制在 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。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。

第18条 人口密度分区

疏解中心城过密人口，提高新城、新市镇的人口密度、就业岗位密度和城市空间绩效。新城人口密度达到 1.2 万人/平方公里以上，新市镇人口密度达到 1.0 万人/平方公里以上。

第19条 实际服务人口

应对包括常住人口、半年以下暂住人口、跨市域通勤人口、短期游客等在内的实际服务人口的需求，预留公共服务设施和基础设施的

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。

第三节 国土资源利用

第20条 广域空间统筹

1、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一体化利用为抓手，加强内陆、滨江沿海岸线和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。

岸线资源：合理划分生产、生活和生态岸线，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%，恢复长江口、杭州湾北岸等地区部分岸段为生态岸线。保护崇明岛、浦东南部等重点生态岸段，控制岸线开发强度。

滩涂资源：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，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。

近海资源：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、水生物繁殖场所和洄

游通道，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。有序推进邮轮母港规划建设，适度开发和预留海上观光旅游设施的发展空间。

2、充分利用地下空间

地下空间优先安排市政基础设施、民防工程、应急防灾设施，有序、适度开发公共活动功能。逐步完善以主城区、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布局，形成功能适宜、布局合理的竖向结构。

分类、分层开发：浅、中层地下空间（地面以下 30 米深度范围）重点安排交通、市政、防灾等功能，适度安排商业功能；深层地下空间（地面以下大于 50 米深度范围）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。在浅、中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。

协调连通：坚持地下空间统筹规划、整体设计、统一建设、集中管理。深化地下空间的通道、管线等接口的预留控制，实现地下空间互联互通。在确保城市地质环境安全的前提下，加大地下综合管廊建设力度。

地上与地下空间一体化：在确保使用安全的前提下，利用地下空间建设对地面环境有影响的设施。至 2035 年，主城区与新城新建轨道交通、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%，并逐步推进现有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，逐步完善地上与地

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

统一规划、科学安排低空空域通道，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、教育培训、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。

第21条 优化生态、农业、城镇空间

1、扩大生态空间

坚持尊重自然、顺应自然、保护自然的理念，突出生态文明建设。严守生态保护红线，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。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。实施滨江沿海、产业用地与环境敏感型基础设施周边、生态网络空间内的林地建设，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180万亩的耕地保有量目标，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。逐步提升水域对维系江南水乡风貌和保障城乡防汛安全的功能，疏通河道水系，优化骨干河道布局。

3、优化城镇空间

按照规划建设用地总规模负增长要求，至 2035 年，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。预留规划建设用地机动指标约 80 平方公里，重点保障区域性重要通道和重大基础设施。

第22条 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。(见表 3-1)

居住用地：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，新增住房重点向新城、核心镇和中心镇倾斜，规划城镇居住用地面积约 830 平方公里，占规划建设用地比例控制在 26% 左右。坚持农村低效建设用地优化与拆并并重的方针，规划农村居民点用地面积不超过 190 平方公里，占规划建设用地比例控制在 6% 以内。

公共设施用地：增加公共服务设施供给，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，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，规划公共设施用地面积不低于 480 平方公里，占规划建设用地比例不低于 15%。

工业仓储用地：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，规划工业仓储用地面积控制在320-480平方公里，占规划建设用地比例控制在10-15%。

绿化广场用地：增加绿地供给，完善市域生态环廊，建设城乡公园体系，规划绿化广场用地面积不低于480平方公里，占规划建设用地比例不低于15%。

道路与交通设施用地：突出交通骨架引导作用，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，规划道路与交通设施用地面积约640平方公里，占规划建设用地比例约为20%。

其他建设用地：规划包括特殊用地等在内的其他建设用地面积约200平方公里，占规划建设用地比例约为6%。

表 3-1：规划用地平衡表

用地类别		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	514	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	147	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一一对应关系,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。

2、提高土地利用绩效

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。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

探索商业、办公、居住、公共设施与市政基础设施等用地的集约复合开发。加强各类基础设施走廊的综合设置,重点推进轨道交通场站周边地区的综合开发利用,引导大学校区、工业园区与居住社区的融合发展。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、屋顶菜园和立体绿化建设。

4、加强农用地复合利用引导

在结构上,通过农用地的轮作休耕和产业调整,促进农业生产向生态型生产方式转变。在空间上,强化种养结合、林下经济和立体种养等生产模式,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,拓展农业的生态景观、休闲观光和文

化教育等功能。

5、有序调节用地供应

推进低效建设用地减量，按照“以拆定增”的原则安排新增建设用地供应。近期新增建设用地指标优先保障公益类、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。

第四章 城乡空间布局

落实国家战略，突出区域协同，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。优化城乡体系，形成“网络化、多中心、组团式、集约型”的空间结构。明确分类、分层、分级的空间指引策略，夯实“规土融合”的空间政策平台。

第一节 区域协同发展

第23条 协同发展要求

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

提升上海国际枢纽地位，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，增强上海对区域的辐射带动，推动在环境保护、产业布局、人文交流、信息共享、海外市场拓展等方面的协作，充分发挥长江经济带龙头城市和“一带一路”建设桥头堡作用。

2、强化上海对长三角城市群的引领作用

共守生态安全，共享基础设施，创新治理模式，推动长三角城市群成为最具经济活力的资源配置中心、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

发挥上海作为都市圈中心城市的辐射带动作用，依托交通运输网

络推动 90 分钟通勤范围内，与上海在产业分工、文化认同等方面关系紧密的近沪地区及周边协同形成同城化都市圈格局。完善区域功能网络，加强基础设施统筹，推动生态环境共建共治，形成多维度的区域协同治理模式。

第24条 区域生态环境

共同维护区域生态基底，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；加强长江生态廊道、滨海生态保护带、黄浦江生态廊道、吴淞江生态廊道等区域生态廊道的相互衔接；推动区域（流域）大气、水环境、土壤污染与地面沉降的联防联控，协调长江、太湖流域水污染防治政策，共享区域、流域环境和污染源监测数据，推进船舶排放联合控制，建立区域资源与环境保护合作平台。

第25条 区域交通设施

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建设。扩展集疏运通道容量，构建空铁联运体系，建设北沿江城际、沪杭城际等机场群联络通道。加强通用机场的统一布局。

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、嘉兴港等长江下游及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，构筑区域航运联动格局。

国家综合运输通道布局：强化南京、杭州、南通、宁波、湖州等5个主要联系方向上国家铁路干线与高速公路通道的布局；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，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（见表4-1）。

表4-1：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 (京沪/沪陕/沪蓉)	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)	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 (沿海北)	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 (沿海南)	沿海高铁 沪甬(舟)城际	G15 沈海高速 杭州湾二桥	—
湖州 (沪蓉/京沪/沪渝)	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

第26条 区域市政基础设施

区域水资源统筹：提升长江与太湖流域水质及水量供给水平，协同保护各长江口与环太湖水源保护区，扩大长江流域水源地供水能力。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，严格控制入河湖污染物总量，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。

区域市政廊道衔接：统筹上海电网衔接华北、华东、华中（三华）特高压电网、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衔接西气东输、川气东输、LNG 二期、中俄东线等天然气管网，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。

区域基础设施协调：重点协调垃圾处理厂、污水处理厂、变电站、危险品仓库等基础设施布局。

区域信息通讯协作：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。

区域综合防灾体系共建：统筹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；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，以及区域应急交通、供水、供电、医疗、物资储备等应急保障基础设施布局。

第27条 区域文化网络

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中国历史文化的传承与创新，提升区域文化交流水平与文化软实力。

第28条 重点战略协同区

1、东部沿海战略协同区

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，提升国际航运枢纽、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发展，积极引入战略性新兴产业，发展现代远洋渔业，并加强生态环境治理，整体保护长江口、近海生态型岛屿、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

推进奉贤、金山、平湖等沿湾地区协作发展，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，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以及生活岸线。

3、长江口战略协同区

推动崇明世界级生态岛建设。促进宝山、崇明、海门、启东，嘉定、昆山、太仓等跨界地区的协作发展。优化长江口地区产业布局，严格保护沿江各城市水源地，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

促进青浦、昆山等环淀山湖地区协同发展，保护生态环境和江南水乡历史文化与自然风貌，以建设世界级湖区为目标，加强水乡古镇

等文化旅游资源的整体开发利用，形成融合文化、生态、休闲等功能的战略空间。

第二节 市域空间格局

第29条 空间布局原则

1、强化生态基底硬约束

构筑“双环、九廊、十区”多层次、成网络、功能复合的生态空间格局。

双环：外环绿带和近郊绿环。在市域双环之间通过生态间隔带实现中心城与外围以及主城片区之间生态空间互联互通。

九廊：宽度1000米以上的嘉宝、嘉青、青松、黄浦江、大治河、金奉、浦奉、金汇港、崇明等9条生态走廊，构建市域生态骨架。

十区：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，形成市域生态基底。

2、突出交通骨架引导

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，引导城镇空间布局。

以区域交通廊道引导空间布局：沿沪宁、沪杭、沪湖廊道，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，增强奉贤新城、南汇新城的综合性功能和门户作用。

以公共交通提升空间组织效能：构建城际线、市区线、局域线等多层次的轨道交通网络，以公共交通为主导，实现上海市域1小时交通出行可达。10万人以上新市镇轨道交通站点的覆盖率达到95%左右，轨道交通站点600米用地覆盖率主城区达到40%，新城达到30%。

构建三级对外交通枢纽体系：提升浦东、虹桥和洋山枢纽等国际（国家）级枢纽功能，结合浦东国际机场新增铁路东站（祝桥）。完善沪宁、沪杭、沿江等交通廊道上的区域级枢纽，突出长距离客货交通联系功能。依托区域城际铁路、市域轨道快线，设置城市级客运枢纽。沿沪通、沿湾和沪宁、沪杭廊道设置城市级货运枢纽（见表4-2）。

表4-2：市域对外客货交通枢纽一览表

等级	枢纽		功能定位	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，承担城市群间交通中转、与市内集散交通的中转和衔接功能，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。	

第30条 空间布局结构

形成“一主、两轴、四翼；多廊、多核、多圈”的市域总体空间结构。

1、“一主、两轴、四翼”

以中心城为主体，强化黄浦江、延安路-世纪大道“十字形”功能轴引导，形成以虹桥、川沙、宝山、闵行4个主城片区为支撑的主城区，承载上海全球城市的核心功能。

2、“多廊、多核、多圈”

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。

第31条 市域城乡体系

形成“主城区-新城-新市镇-乡村”的市域城乡体系。

1、主城区

主城区包括中心城、主城片区，以及高桥镇和高东镇紧邻中心城的地区，范围面积约1161平方公里，规划常住人口规模约1400万人。

中心城：为外环线以内区域，范围面积约664平方公里，规划常住人口规模约1100万人。强化上海全球城市功能能级，推进城市有机更新，增加公共空间和公共绿地，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：规划虹桥、川沙、宝山、闵行等4个主城片区，范围面积约466平方公里，规划常住人口规模约300万人。主城片区与中

心城共同发挥全球城市功能作用，以强化生态安全、促进组团发展为空间优化的基本导向，围绕轨道交通枢纽促进空间紧凑发展，完善公共服务设施。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。

2、新城

重点建设嘉定、松江、青浦、奉贤、南汇等新城，培育成为在长三角城市群中具有辐射带动能力的综合性节点城市，按照大城市标准进行设施建设和服务配置，规划常住人口约 385 万人。

嘉定新城：沪宁廊道上的节点城市，以汽车研发及制造为主导产业，具有独特人文魅力和科技创新力，辐射服务长三角的现代化生态园林城市。规划人口约 70 万人。

松江新城：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、自然山水特色的休闲旅游度假胜地和区域高等教育基地。规划人口约 110 万人。

青浦新城：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。规划人口约 65 万人。

奉贤新城：滨江沿海发展廊道上的节点城市，杭州湾北岸辐射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。规划人口约 75 万人。

南汇新城：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，以自贸区制度创新、产业科技创

新、智慧文化创新为动力的改革开放先行试验区。规划人口约 65 万人。

金山滨海地区、崇明城桥地区，提升地方性服务功能，发展形成功能完善、产城融合、用地集约、生态良好的门户型节点城市。

3、新市镇

突出新市镇统筹镇区、集镇和周边乡村地区的作用，根据功能特点和职能差异，分为核心镇、中心镇和一般镇。

核心镇：主要指位于金山滨海地区的金山卫镇和山阳镇，以及崇明城桥地区的城桥镇。强化联动发展和区域带动能力，规划高等级文化、教育、体育、医疗等设施，按照不低于中等城市标准进行建设和服务配置，加强对长三角区域以及周边镇乡地区的服务。

中心镇：主要指郊区位于发展廊道，且发展基础良好的城镇。包括罗店、安亭、南翔、江桥、朱家角、浦江、佘山、九亭、枫泾、朱泾、亭林、海湾、奉城、周浦、康桥、唐镇、曹路、惠南、祝桥、长兴、陈家镇等。中心镇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、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，提升对区域的带动能力。其中，中心城周边的中心镇重点完善公共服务与交通设施配置，提升建成区环境品质，强化空间管控，维护生态底线，控制人口增长，形成组团化的城镇空间格局。

一般镇：包括城镇化水平较低的独立型城镇。满足周边城乡居民的基本公共服务和就业需求，按照小城市标准进行设施建设和服务配置。

4、乡村

建设美丽乡村，引导农村居民集中居住。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，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。

保护村庄：重点保护 40 个以上具有历史文化底蕴和风貌特色的村庄。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、创意等产业，提高农民收入。

保留村庄：保留整体空间格局、资源、环境、规模、产业、历史文化要素等综合评价较高的村庄。适当引导紧凑组团式发展，优化生产生活布局，就近依托城镇配套公共服务设施，提升基本公共设施和市政基础设施服务水平，开展农村人居环境整治行动。

按照节约集约用地导向，引导农民进城入镇。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。

第32条 公共活动中心体系

构建“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（见表 4-3）。

1、城市主中心（中央活动区）

规划范围约 75 平方公里，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，作为全球城市核心功能的重要承载区，重点发展金融服务、总部经济、商务办公、文化娱乐、创新创业、旅游观光等功能，加强历史城区内文化遗产和风貌的整体保护。

2、城市副中心

规划 9 个主城副中心、5 个新城中心和 2 个核心镇中心，作为面向市域的综合服务中心，兼有全球城市的专业中心职能。中心城内提升江湾-五角场、真如、花木-龙阳路 3 个主城副中心的功能，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虹桥、川沙、吴淞、莘庄主城副中心。嘉定、松江、青浦、奉贤、南汇等 5 个新城内分别设置新城中心（见表 4-4），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。

3、地区中心

结合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，在主城区、新城以及部分新市镇结合轨道交通站点和枢纽设置地区中心。

4、社区中心

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，规划形成社区服务中心，实现基本服务设施 15 分钟步行可达，保障市民享有便捷舒适的社区级公共服务设施，提升生活品质。

表 4-3：上海市域公共活动中心体系表

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，包括金融、商务、商业、文化、休闲、旅游等功能的高度融合，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，同时承担面向市域或国际的特定职能。
		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。
		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。

表 4-4：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。

第三节 空间分区管制

第33条 生态空间

全市生态空间总面积不小于 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。生态空间分四类进行差异化管控，建立健全建设引导、生态补偿和动态调整机制。

1、一类、二类生态空间

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 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 639 平方公里（其中规划范围内长江口及近海海域面积 155 平方公里，陆域面积 71 平方公里）。将一类和二类生态空间作为禁止建设区，总面积 1265 平方公里（其中规划范围内长江口及近海海域面积 411 平方公里，陆域面积 71 平方公里），禁止影响生态功能的开发建设活动。

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。

2、其他生态空间

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，以及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（均为陆域面积），严格保护并提升生态功能。

第34条 农业空间

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，以农用地多功能利用促进都市现代农业发展，推进低效工业用地和农村宅基地减量。在严守建设用地总规模的前提下，安排其他建设用地仅用于交通市政设施、特殊用地、农村民生项目和旷地型旅游设施。其他建设用地区内不得新增居住和工业项目，以旷野型开发为导向，严格控制开发建设强度和高度。

1、划定永久基本农田保护红线

将布局集中、用途稳定、具有良好水利设施的高产、稳产、优质耕地划定为永久基本农田保护红线。优先划入城镇周边易被占用的耕地，并将位于生态间隔带、近郊绿环及生态走廊内具有重要生态功能

的耕地划定为永久基本农田。2020年，全市永久基本农田保护任务为249万亩。2035年，全市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。

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。任何单位和个人不得擅自占用永久基本农田或改变其用途。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。

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，划定永久基本农田集中区15片，促进永久基本农田集中成片，区内永久基本农田保护面积不低于全市总量的60%；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%，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挂钩联动的机制；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

稳固都市现代农业的生产功能、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。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，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。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控，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，构建乡村新型功能体系，保护传承农村传统文化。

第35条 城镇空间

1、城市开发边界

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示城市开发边界，其范围涵盖建成区和规划期内拟拓展的建设用地，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。

引导城市建设集中布局，集约紧凑发展。至 2035 年，城市开发边界内建设用地在全市建设用地总规模中的比例达到 80%以上；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。

2、限制建设区

在禁止建设区外，将长江口及近海海域、城市开发边界外的市域陆域空间以及城市开发边界内的规划非建设用地，划入限制建设区，总面积约 5438 平方公里（其中规划范围内长江口及近海海域面积约

295 平方公里，陆域面积约 4162 平方公里）。严格限制除市政、交通、水利基础设施以外的其他新增建设用地。

第36条 文化保护控制线

1、分类划定文化保护控制线

包括历史文化遗产、自然（文化）景观和公共文化服务设施等要素的保护和控制范围。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。

历史文化遗产：根据相关法律法规和保护规划，划定城乡各类历史文化遗产的保护和控制范围，严格保护历史文化遗产及其环境。

自然（文化）景观：包括历史公园、古树名木等带有人文要素的自然景观的保护和控制范围，重点保护自然地形地貌、景观环境、生态系统与文化遗存。

公共文化服务设施：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，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，强化对公共服务空间的保护和管控。

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，将历史文化遗产的保护范围划入紫线，实施最严格的保护制度。

第四节 空间发展策略

第37条 中心城

1、打造高品质的中央活动区

以外滩-陆家嘴地区为核心，进一步集聚国际金融、贸易、航运和总部商务等全球城市功能。重点打造世博-前滩-徐汇滨江地区的文化功能核心区，引领创新、创意、文化等全球城市功能集聚。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，彰显世界级滨水区品质和活力。

2、促进功能提升和布局优化

在提升江湾-五角场、真如、花木-龙阳路 3 个主城副中心功能的基础上，在浦东新区促进金桥、张江 2 个主城副中心的规划建设。中心城北部强化大宁、桃浦、共康、控江路等地区中心，浦东新区培育森兰、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。推进张江、金桥、外高桥、市北、漕河泾等地区产业功能转型升级。

3、提高公共交通服务水平

中心城确立公共交通在机动化出行中的主导地位，至 2035 年，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，公共交通出行比例达到 60%以上，个体机动化交通出行比例降低至 15%以下。加强轨道交通网络支撑，确保主城副中心均有至少 2 条轨道交通线路直接服务。研究新增线路预留快慢线功能的可行性。至 2035 年，中心城轨道交通站点

600米用地覆盖率达到60%。

4、改善居住和公共服务品质

对于就业岗位集聚的地区，鼓励存量住房改造、企业投资建设、政府回购等多种方式，进一步提高租赁住房比例。控制规划新增住宅用地规模，提高新增住房中的租赁性和中小套型住房比例。推进各类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以及浦东新区东部地区，结合公共活动中心体系，增加市级与地区级体育、医疗、文化等公共服务设施。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

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，在吴淞江沿线及吴淞工业区新增2片楔形绿地。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，构建完善的绿地系统。沿骨干河道两侧20米构筑连续开放的公共空间，形成以黄浦江、苏州河、川杨河、淀浦河、蕴藻浜等为骨架的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。

第38条 主城片区

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，规划人口规模约 50 万人。

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体创意等功能组团。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的生态空间建设。拓展虹桥枢纽交通疏解通道，增设机场联络线、嘉闵线等，增加南北向轨道交通线路，提高轨道交通站点 600 米用地覆盖率至 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和教育设施。新增中小套型住房占比约 80%，大幅度提高租赁性住房比例。

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，包括川沙古镇区、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，规划人口规模约 50 万人。

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，强化科技创新、文化、旅游等功能。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、浦东枢纽的交通衔接，提高轨道交通站点 600 米用地覆盖率至 30%左右。提高路网密度，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性住房。

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，规划人口规模约 65 万人。

打造吴淞主城副中心，重点培育航运、商贸、科教研发等核心功能，预留大型文化体育设施空间。促进顾村工业区转型升级，加强顾村、杨行、吴淞组团间的南北向绿化隔离，完善长江滨江绿地建设。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 米用地覆盖率至 40% 左右。重点新增高等级医疗卫生和文体设施，严格控制规划新增住宅用地，新增中小套型住房占比约 80%，增加租赁性住房的规模。

4、闵行片区

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

强化莘庄主城副中心建设，结合轨道交通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，培育颛桥、江川等地区中心。推动吴泾地区产业转型和空间留白，预留大型文化体育设施空间。新增黄浦江滨江生态空间，建设吴泾、沪宁、申嘉湖等多条生态间隔带。新增轨道交通线路，加强闵

行南部与中心城的联系，构建片区内部中运量轨道交通网络，提高轨道交通站点 600 米用地覆盖率至 40%左右。适当新增医疗卫生等高等级公共服务设施。严格控制规划新增住宅用地，新增中小套型住房占比约 80%。对于颛桥和江川路等就业岗位较为集中的产业园区，适度增加租赁性住房的规模。

第39条 城镇圈

以城镇圈作为郊区空间组织和资源配置的基本单元，强化交通网络支撑，共享公共服务设施，城镇圈内通勤出行时间控制在 30-40 分钟。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。针对跨行政区的城镇圈，促进区域协同发展。

1、综合发展型城镇圈

由新城、核心镇和中心镇引领，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对接和公共服务设施共享。

嘉定、青浦、松江、奉贤、南汇等新城引领的城镇圈，加强人口集聚，着力导入市级公共服务设施，提升产业科技创新能力，培育区域性就业和服务中心，构建城镇圈快速路系统。

金山滨海地区和崇明城桥地区的城镇圈，促进人口集聚，完善高等级公共服务设施，强化对外交通建设，形成区域性特色产业。

长兴、枫泾、朱泾、安亭、亭林、奉城、海湾、惠南、罗店等中心镇引领的城镇圈，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。

2、整合提升型城镇圈

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

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、生态保育、休闲游憩功能。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。严格控制规划新增住宅用地，提升地区公共交通网络和慢行交通环境。

4、跨行政区协调机制

临近上海市域边界城镇圈（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），促进规划共同研究编制，建立生态环境共保共治机制，加强基础设施对接，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。

市域范围内跨行政区的城镇圈（浦江-周浦-康桥-航头、亭林-叶榭、朱泾-泖港-吕巷-廊下等），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。

第40条 战略预留区

1、预控战略留白空间

在城市开发边界内划示战略留白空间，预控总规模约 200 平方公里。留白空间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。重点聚焦可能面临重大转型机遇的战略空间地区，主要用于重大事件、重大功能项目建设。

2、预控城市重大事件的用地选址

预留大型综合性国际赛事场馆选址，带动城市更新和地区发展。结合战略留白空间，对其他专业性国际体育赛事场馆在空间上进行预控。

第五章 产业发展和综合交通

深化供给侧结构性改革，以创新引领城市功能转型，提升全球资源配置能力、培育科技创新策源力、繁荣文化影响力、保障先进制造业实力，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，促进城市产业向高端化、服务化、集聚化、融合化、低碳化发展，建设更具活力的繁荣创新之城。

第一节 核心功能

第41条 功能发展导向

聚焦具有全球影响力的科技创新中心建设，加快建立以科技创新与战略性新兴产业引领、现代服务业为主体、先进制造业为支撑的新型产业体系，发挥在区域产业分工中的辐射带动作用，提升在全球经济体系中的资源配置能力和影响力。

第42条 科技创新中心

科技创新能力：系统推进全面改革创新试验，推动科技创新与经济社会发展深度融合，充分激发全社会创新创业活力和动力。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达到

25%，实现前瞻性基础研究、引领性原创成果重大突破。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，集聚全球创新资源，全面提高上海科技创新的国际合作水平，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。

科技创新空间：推动上海张江综合性国家科学中心建设，依托中科院等科研机构、上海科技大学等高校集聚优势，集聚全球顶尖创新人才，集聚高水平综合性大学和科研机构，集聚科技型企业 and 跨国公司研发中心，建成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、市北、杨浦、嘉定、临港等高新技术产业园区、大学城和重要产业基地，发挥新城的产业和技术创新优势，建设创新功能集聚区。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。结合城市更新和工业用地转型，发展规模适宜的嵌入式创新空间，为小微科创企业提供多样化的成长空间。

创新制度环境：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。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，强化金融财税政策支持。建立积极灵活的创新人才发展制度。

第43条 全球经济辐射力

国际金融服务功能：强化全球资本集聚中心、财富管理中心和金融创新中心功能。将陆家嘴金融城、外滩金融集聚带等作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，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。至2035年，金融业增加值占全市生产总值的比例达到18%左右。

国际贸易服务功能：建成具有国际、国内两个市场资源配置能力、与中国经济贸易地位相匹配的国际贸易中心。推动国际金融、贸易、航运中心的联动，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。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集聚。加快跨境电子商务发展，打造世界级口岸，口岸货物进出口规模保持国际前列。

商务办公空间：适度控制办公用地供应节奏，至2035年，全市商务办公总建筑面积约1亿平方米。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。加强存量办公楼宇更新改造，提升商务楼宇品质，甲级办公楼宇建筑面积比例达到30%。

第44条 国际文化影响力

塑造城市文化品牌：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。立足国际文化交流与创新，打造国际文化机构总部集聚区，建设国际文化艺术交流中心。至 2035 年，拥有 40 个以上具有全球影响力的国际文化节庆和体育赛事。围绕物质和非物质遗产保护，依托文化艺术演出场所、文化创意产业园区、特色小镇和虚拟文化交流网络等平台，集聚文化人才和机构，打造全球设计和时尚产业中心、创意设计中心和职业教育中心。至 2035 年，文化类从业人员占就业总人口的比例达到 10%左右。

世界著名旅游城市：整合城乡自然和人文资源，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，加强旅游与文化、商业等公共活动功能的融合互动，整合旅游与市民休闲活动的需求，提升旅游休闲服务品质，将上海建设成为世界一流的旅游目的地城市。至 2035 年，全市年入境境外旅客总量达到 1400 万人次左右。

第45条 保障先进制造业发展

产业空间布局：主城区优先发展高端生产性服务业和高附加值都市型工业，郊区集聚发展先进制造业。推进先进制造业相对集中布局，培育若干世界级先进制造业集群，将先进制造业集中的工业区予以长期锁定，形成代表制造业最高水平的产业基地。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。

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，生产方式向制造智能化、能源生态化、空间集约化方向发展。提高工业用地准入标准，推进高污染、高能耗、低效益的工业用地转型与退出，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。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。

第46条 疏解城市非核心功能

做强城市核心功能，逐步推动城市非核心功能向郊区以及更大区域范围疏解。适应全市规划建设用地总规模负增长的要求，结合城市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。

第二节 国际枢纽

第47条 航空港

以强化亚太航空门户枢纽地位为目标，优化航空空域使用结构，提高航空设施吞吐能力和运输效率，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、出入境客流比例分别达

到 19%左右和 38%，货邮吞吐量 650 万吨左右。拓展浦东国际机场的设施规模，提升浦东、虹桥国际机场保障能力。

1、功能布局

完善浦东国际机场和虹桥国际机场的公共航空运输功能，兼顾公务航空服务功能。

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。在长江口、杭州湾等地区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。

2、航空产业

浦东机场地区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。

第48条 海港

至 2035 年，上海港年集装箱吞吐量保持在 4000 万-4500 万标准集装箱，年客运吞吐量达到 450 万人次左右，国际集装箱中转比例达到 13%。提高港口国际、国内中转能力，培育船舶经纪、航运金融、海事法律等高端航运服务功能，拓展国际邮轮航线，建成亚太地区规模最大的邮轮母港。

1、功能布局

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集聚区。

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总体格局。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，构建以长江黄金水道为干线、高等级航道为支线、内河港区为转运枢纽的内河航运网络。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。

2、集疏运系统

提升长江黄金水道的水运能力，推进江海联运，加快高等级航道和配套港区建设，至 2035 年，水水中转比例达到 55%以上。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。完善洋山深水港区、外高桥港区的疏港通道，预控浦东与大洋山的联系通道。

第49条 铁路

强化上海铁路枢纽作为国家铁路网主枢纽的地位，铁路运输占对外客运比例达到 65%左右。

1、通道布局

优化京沪（沪蓉）、沪昆等铁路通道服务能力，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，形成“五个方向、十二条干线”通道（见表 4-1）。

2、客货枢纽布局

在虹桥站、上海站、上海南站的基础上，结合浦东国际机场新增国家沿海通道上的上海东站（祝桥），形成 4 个主要铁路客站；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。

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，并以整合外移为原则，提升完善沿海通道上的徐行、四团等货运枢纽功能。

第50条 信息通信

1、全球枢纽

扩容现有海底光缆系统容量，海底光缆国际通信容量继续保持全国领先。

2、设施网络

建立“海、陆、空、天”一体化的城市信息基础设施体系。扩容承载网络的国际、省际出口，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，优化信息通信网络结构，有效提升网络保障能力，实现高速无线数据通讯网络全覆盖。

3、云计算平台

持续推进高端数据中心(IDC)建设,打造规模化云计算服务平台,积极推动已有数据中心升级改造。探索数据中心异地布局服务的途径,推进上海与其它省市数据中心的合作。

第三节 城市交通

第51条 公共交通

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（见表5-1），同时预控研究若干轨道交通通道。至2035年，主城区、新城轨道交通站点600米用地覆盖率分别达到40%、30%，全市公共交通占全方式出行比例达到40%左右，中心城平均通勤时间不超过40分钟。

表5-1：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	3.0-20.0	≥1.0	≥1000
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	1.0-2.0	2.5-7.0	≥1000
	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

1、轨道交通

城际线：形成由21条左右线路构成的市域公共交通骨架，规划总里程达到1000公里以上。规划2条联系重要交通枢纽、重点功能区和

2-3 条深入中心城内部、贯穿主城区重要客流走廊的轨道快线，更新利用南何、北杨铁路支线、专用线等现状通道。建立 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。在新城、核心镇和中心镇之间构建 10 条左右联络线。通过市域枢纽节点转换和部分区段的跨线直通运行，实现多模式轨道交通系统之间的互联互通。

市区线：在主城区规划 25 条、总里程 1000 公里以上的市区线，其中中心城轨道交通线网密度达到 1.1 公里/平方公里以上。适度加密中心城北部、东部地区网络，加强对发展潜力地区和沿黄浦江等主要客流走廊的轨道交通服务，研究新增线路的快慢线复合功能，在中环附近预留环线运行条件，实现重要交通枢纽、市级中心之间 30-45 分钟互通可达。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、综合利用和立体开发。

局域线：在市域构建 1000 公里以上的局域线网络。在嘉定、青浦、松江、奉贤、南汇、金山、城桥、惠南等城镇圈构建以中运量轨道和中运量公交等为骨干的局域公共交通网络，并沿主要客流走廊构建城镇圈之间、主城片区和城镇圈之间的骨干线路。

2、市内枢纽（见表 5-2）

市域枢纽：结合城市级对外客运枢纽、主城区多模式轨道交通转换节点，以及新城、核心镇和中心镇的城际线转换节点，形成 50 个左右市域枢纽，承担主城区与城镇圈之间的城际交通转换功能。

大型换乘枢纽：在主城区和城镇圈结合公共活动中心设置大型换乘枢纽，承担轨道交通多线路的换乘和地区客流集散功能，包括主城区轨道交通三线及以上换乘站，新城、核心镇和中心镇的镇区两线及以上轨道交通换乘站。

表 5-2：市内主要客运枢纽功能层次一览表

枢纽等级	功能定位	主要交通方式
市域枢纽	承担主城区与城镇圈之间的城际交通转换功能	轨道城际线、市区线、局域线，无轨电车、常规公交、自行车等
大型换乘枢纽	承担轨道交通多线路的换乘和地区客流集散功能	轨道城际线、市区线、局域线，无轨电车、常规公交、自行车等

3、常规公交和辅助公交

主城区完善公交专用道系统，整合提升常规公交线网服务水平，常规公交站点 500 米用地覆盖率 100%。发展班车、轮渡、定制公交等辅助公交模式，建立水上公共交通及旅游观光交通网络，提高公共交通管理运营水平，干线公交线路平均运营速度达到 20 公里/小时左右。

城镇圈优化常规公交线网，加强对内部客流走廊的覆盖，构建新城、核心镇和中心镇镇区的公交专用道网络，实现常规公交站点 500 米用地覆盖率达到 90%，居民 15 分钟以内接驳进入市域轨道交通网络。

第52条 道路交通

1、道路网络

市域高速干线公路形成“一环、十三射、一纵一横、多联”的布局，规划总里程达到 1280 公里左右，包括 960 公里高速公路（见表

5-3) 和 320 公里快速路；主要公路规划总里程达到 2400 公里左右。

完善浦东、虹桥、洋山、外高桥等交通枢纽的道路集散网络，研究青浦、松江、奉贤新城与主城区之间的快速路，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。预控新城、核心镇和中心镇至近沪地区的重要交通廊道。

表 5-3：市域高速干线公路规划一览表

编号	路名	起迄点	红线宽度 (米)	道路长度 (公里)
S1	迎宾高速	S20 东段—浦东国际机场	100	15
S2	沪芦高速	S20 南段—东海大桥	60	47
S3	沪奉高速	S20 南段—S4 沪金高速	60	41
S4	沪金高速	S20 南段—G15 沈海高速	60	46
S5	沪嘉高速	S20 西段—G1501 绕城高速	60	13
S6	沪翔高速	S20 西段—G15 沈海高速	60	10
S7	沪崇高速	S20 北段—江苏省界	60	54
S16	蕴川高速	G1501 绕城高速—江苏省界	50	17
S19	新卫高速	S36 亭枫高速—G15 沈海高速	60	18
S22	嘉安高速	G1501 绕城高速—S7 沪崇高速	60	30
S26	沪常高速	嘉闵高架路—江苏省界	60	26
S32	申嘉湖高速	浦东国际机场—浙江省界	60	83
S36	亭枫高速	S19 新卫高速—浙江省界	60	21
G2	沪宁高速	江苏省界—山周公路	80	2
		山周公路—G15 沈海高速	60	8
		G15 沈海高速—S20 西段	70	11
G15	沈海高速	江苏省界—浙江省界	60	91
G40	沪陕高速	G1501 绕城高速—江苏省界	60	57
G50	沪渝高速	S20 西段—江苏省界	60	48
G60	沪昆高速	S20 西段—浙江省界	60	47
G1501	绕城高速	—	50(60)	208
	沪甬通道接线	S19 新卫高速—浙江省界	50	6
	东海大桥	临港—小洋山		32
	东海二桥及登陆线	S2 沪芦高速—浙江省界	60	29
	龙东快速路	S20 东段—G1501 绕城高速	60	8
	华夏高架路	S20 东段—机场快速路	50	13
	两港大道	S3 沪奉高速—浦东国际机场	60	54
	嘉闵高架路	S6 沪翔高速—大叶公路	50(60)	43

编号	路名	起讫点	红线宽度 (米)	道路长度 (公里)
	漕宝快速路	S20 西段—嘉闵高架路	50	3
	崧泽高架路	嘉闵高架路—G1501 绕城高速	60	16
	北翟高架路	S20 西段—G15 沈海高速	60	9
	度假区高架路	S20 南段—S2 沪芦高速	50	4
	同济高架路	S20 北段—G1501 绕城高速	50	4
	辰花-卖新快速路	嘉闵高架路—G1501 绕城高速	50	23
	浦星快速路	S20 南段—S32 申嘉湖高速	50	9
	金海快速路	S20 东段—G1501 绕城高速	50	6
	机场快速路	G1501 绕城高速—两港大道	50	29
	沪太快速路	S20 北段—G1501 绕城高速	50(60)	5
	蕴川快速路	S20 北段—G1501 绕城高速	50	5

备注：部分新城快速路待研究，未列入表内。

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、蕴川快速路等南北向通道。中心城快速路总规模达到 370 公里，主干路总规模达到 610 公里左右。至 2035 年，主城区全路网密度达到 8 公里/平方公里，其中中央活动区全路网密度达到 10 公里/平方公里，优化中心城内外环间区域、主城片区的路网结构，确定区域差别化的道路交通服务水平和路权分配原则。

嘉定、青浦、松江、奉贤、南汇等人口规模达到 70 万人以上的城镇圈宜构建快速路系统，按照公交优先、慢行保障原则建设高密度路网，新城全路网密度达到 8 公里/平方公里。

表 5-4：主城区快速路规划一览表

路名	起讫点	红线宽度 (米)	道路长度 (公里)
内环高架路	—	50	45
中环路（含北扩军工路-长江路-真北路高架）	—	50-70	78
S20 外环路	—	70-100	98
南北高架路	S20 北段—黄浦江	50-82	19

路名	起讫点	红线宽度 (米)	道路长度 (公里)
济阳高架路	黄浦江—S20 南段	40-70	7
延安高架路	S20 西段—黄浦江	50-80	14
东西通道	黄浦江-金桥路	50	8
S5 沪嘉高速-五洲大道 (含现状中环北段)	S20 西段—S20 东段	70-80	28
逸仙高架路	内环高架路北段—S20 北段	50-80	11
沪太快速路	中环路北段—G1501 北段	50	8
G2 京沪高速入城段	中环路西段—S20 西段	70-85	4
武宁快速路	内环高架路西段—中环路西段	50	3
北翟快速路	中环路西段—嘉闵高架路	50	11
漕宝快速路	中环路西段—嘉闵高架路	50	7
沪闵高架路	内环高架路南段—S20 南段	55-75	8
罗山快速路	内环高架路南段—S20 南段	80	7
度假区高架路	中环路南段—S2 沪芦高速	50	7
华夏高架路	中环路东段—主城区边界	60	8
金海快速路	内环高架路东段—S20 东段	50	8
杨高快速路	S20 北段—金海路	50	11
同济高架路	S20 北段—G1501 北段	50	4
蕴川快速路	S20 北段—G1501 北段	50	5

2、慢行交通

完善安全通达的骑行网络和舒适便捷的步行活动区域，逐步恢复禁行道路的非机动车通行权。中心城、新城完善人行道、非机动车道为主的慢行网络，提高慢行网络的连续性和功能性。采取分隔、保护和引导措施，保障慢行交通安全性。结合轨道交通站点和公共活动中心，设立步行通道、非机动车停车泊位，形成“B+R”立体慢行换乘系统。结合滨江等公共开敞空间，设置独立慢行通道。

3、静态交通

遵循“总量控制、适度供给”的发展原则，完善静态交通配置要求，加强停车设施的社会共享。制定分区差别化静态交通政策，严格

控制主城区停车供应，尤其是城市公共活动中心的停车规模，适当满足新城、新市镇的停车需求，继续加强车辆拥有和使用管理，引导个体交通合理使用。

第53条 货运交通

按照“口岸物流互通、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，采取铁路、海运等联运方式提高物流效率。

1、集疏运通道

强化沪通、沪乍杭铁路货运功能，形成以沿海、沿江、沿湾为主，沪宁、沪杭为辅的货运通道布局。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的功能。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货运体系。

2、货运枢纽

综合货运枢纽：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，以及西北（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。

专业物流中心：结合铁路货站、内河港区及公路运输通道，形成金山、安亭（嘉定）、宝山、长兴（崇明）、祝桥（浦东）、芦潮港（浦东）等以服务特种运输为主，以及松江、青浦、康桥（浦东）等以服务产业园区为主的专业物流中心。

物流配送中心：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。

第四节 就业环境

第54条 就业岗位

优化就业结构：增强金融保险、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。生产性服务业从业人员占就业总人口比例达到25%左右。逐步淘汰劳动密集型的低端制造业；加快制造业的转型升级，推动制造业的高端化、服务化发展，增加高技术就业岗位。

促进就业岗位均衡布局：引导主城区非核心功能及相应就业岗位疏解，促进服务业就业岗位多中心布局，适度发展都市型工业。加强郊区城镇的就业集聚度，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，吸引创新创业人才。一般镇根据资源禀赋条件发展旅游、商贸、文化等特色产业。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。

第55条 产业社区

产业园区转型：重点发展创新孵化、文化创意和无污染的研发中试、都市型工业等功能，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，形成产业融合、功能复合的产业社区。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。

宽松灵活的产业发展空间：加强土地空间管理的弹性和包容性，探索产业用地先租后售的管理机制，完善产业用地兼容性管理，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，满足中小微企业的发展需求。

第56条 人才环境

增加共有产权房和公共租赁住房，为青年群体提供可负担的住房。
至 2035 年，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%以上。

建设与城市功能地位相适应的国际教育培训、健康医疗、文化交流中心。结合城市更新、工业区转型以及社区建设，加强劳动力职业技能教育和培训设施建设，促进产学研用各环节人才自由流动，建立有利于人才培养、集聚和流动的机制，加大国内外人才引进力度，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。至 2035 年，在沪外籍人士达到 80 万人左右。

第六章 公共服务和文化风貌

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。

第一节 十五分钟社区生活圈

第57条 社区环境

1、城镇社区生活圈

按照 15 分钟步行可达的空间范围，结合街道等基层管理需求划定，平均规模约 3-5 平方公里，服务常住人口约 5 万-10 万人。突出功能复合和职住平衡，集中配置社区服务功能，为市民提供就近就业空间和机会；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，配置日常基本保障性公共服务设施和公共活动场所。按照街区制的模式控制街坊尺度，创造活力街道界面，成为引导城市有机更新的空间组织模式。

2、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乡村社区生活圈，

统筹乡村聚落格局和就业岗位布局，合理配置公共服务和生产服务设施，满足居民文化交流、科普培训、卫生服务等需求。以自然村为辅助单元配置日常保障性公共服务设施和公共活动空间。

3、TOD 发展导向

聚焦开放式街区，建设 TOD 社区，构建高密度、小尺度的街道网络和完整的低碳步行网络。依托轨道交通站点和公交换乘站，综合设置社区行政管理、文体教育、康体医疗、福利关怀、商业服务网点等公共设施。围绕社区公交站点，完善慢行接驳通道和“B+R”设施，发展共享自行车系统。次干路、支路的规划设计遵循慢行优先的路权分配原则，增加慢行空间，强化公共设施之间人性化慢行通道的连通性。推广稳静化交通措施，形成低速、低噪的交通环境。

4、公共活动网络

增加各类体育运动场地、休憩健身设施和地方性文化设施，构建由社区文化活动中心、健康休闲中心、社区菜场等组成的社区交往空间体系。加强社区慢行网络建设，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，鼓励企业、学校等活动空间或设施对公众共享。至 2035 年，400 平方米以上绿地、广场等公共开放空间 5 分钟步行可达覆盖率达到 90%左右。

第58条 基本公共服务体系

1、全年龄段公共服务保障

构建覆盖全体市民的基本公共服务保障体系，加强终身教育设施建设。重点保障对残障人士、老人、儿童的文化、医疗等基本服务，

落实无障碍规划设计理念。至 2035 年，上海将加强社区学院、社区图书馆、文体活动室、市民健身中心、老年学校、职业培训中心、青少年培训中心、养育托管点等社区性文化教育设施建设，完善社区卫生服务中心和卫生服务点等设施，提供全方位全周期健康服务。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。提升社区公共服务设施对老年人和青少年的开放度和利用率，建立终身学习服务体系，建设学习型社会，满足市民就近文化交流、学习成长、医疗保健等需求，形成有安全感和归属感的社区空间。

2、公共服务设施要求（见表 6-1）

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差异性，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达到 99%左右。社区公共服务设施可根据实际需要，按规定转换使用功能、复合利用。考虑外来人口的基本公共服务需求，在公共服务设施建设标准和用地供给上作适度的弹性预留。

文化设施：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。引导博物馆、美术馆、图书馆、剧场等向新城、核心镇和中心镇集聚。鼓励各街镇根据功能定位、产业特色及资源禀赋等，有针对性配建社区级博物馆、美术馆、演出场馆等文化设施。每个社区生活圈至少配置 1 处社区文化活动和 1 处社区图书馆。

教育设施：优先保障规划人口超过 5 万人的城镇按实际学龄人口

需求配置相应数量的高中，每个城镇圈配置 1 所高水平的社区学院（区级）。按照社区适龄人口规模配置幼儿园、小学、初中，与社区活动中心结合设置一个社区学校。

体育设施：优先在新城、核心镇和具有体育功能特色的城镇布局区级体育场馆。广泛开展全民健身活动，在每个社区配置社区市民健身活动中心，每 8 万-12 万人配置 1 处中型市民健身活动中心、每 5 万-8 万人配置 1 处小型市民健身活动中心。结合新建绿地或现状绿地公园改扩建，布局中小型体育设施。

医疗卫生设施：引导区级医疗卫生设施向人口集中的新城、核心镇和中心镇布局，每个城镇圈至少配置 1 处区域医疗中心、1 处康复医疗设施、1 处老年医疗护理设施和相应的公共卫生服务设施。每个社区生活圈至少布局 1 个社区卫生服务中心和若干卫生服务站或村卫生室。鼓励医疗卫生设施与养老设施等集中或邻近设置、复合使用。

为老服务设施：在青浦、松江等区新增市级养老机构。每个区至少有 1 处以收住失能（含失智）老年人为主的区级机构养老设施，其中收住失智老人的床位不少于 100 张。各街镇至少配置 1 处综合为老服务中心。加强社区综合为老服务中心、长者照护之家、日间照料中心、助餐点、老年活动室以及无障碍设施建设。至 2035 年，全市每万名老年人拥有老年人休闲福利及学习机构数量达到 28 个左右。

第59条 住房供应体系

至 2035 年，全市城镇住宅用地规划约 690 平方公里，农村居民点用地约 190 平方公里。全市城镇住房建筑面积规模约 9 亿平方米，全

市城镇住房套数约 1100 万套。

分区引导：根据人口分布导向，科学安排建设时序，合理调整居住用地的空间布局。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。增加新城、核心镇和中心镇住宅用地的供应规模。逐步减少农村居民点用地总规模，引导农村居民进城入镇。

供应体系：坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，适应人口结构变化和城市发展需求，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，多渠道增加租赁性住房，完善住房租赁管理制度。增加中小套型住房供应，至 2035 年，全市新增住房中中小套型占比不低于 70%。提供公共服务设施完善的人才公寓、国际化社区等多元化住房类型，满足市民的多层次、多样化的住房需求。

住房保障：完善廉租住房、共有产权保障住房、公共租赁住房 and 征收安置住房“四位一体”的住房保障体系。至 2035 年，全市新增保障性住房套数约 100 万套，保障性住房总套数占住房总套数的比例达到 10%以上。保障性住房重点结合就业中心、轨道交通站点、公共活动中心等布局建设。完善现有大型居住社区公共交通和公共服务设施配套水平，增加就业岗位。按照公共交通和公共服务设施配套条件调控大型居住社区的供地时序。轨道交通场站上盖开发优先安排租赁住房。

住区更新：结合 15 分钟城镇社区生活圈规划，引导住区有机更新。持续改善老旧居住社区的住房条件、服务设施和居住环境；完成老旧住房的抗震设防改造，提升建筑安全性能和节能水平。提高住宅装配

成套化率。明确社区适老性设施建设标准，建设和改造一批适老性住宅，全市新增住宅适老性达标率 100%。

第二节 高等级公共服务

第60条 文化教育设施

文化设施：打造黄浦江世界级滨水文化功能带，在两岸地区重点发展创意设计、博物博览、传媒等功能。苏州河滨河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。将佘山国家旅游度假区建设成为具备休闲旅游、文化娱乐、会议服务等综合功能的旅游度假地。加强环淀山湖地区的生态环境建设，推动水乡古镇文化休闲和旅游资源的整体开发利用。整合人民广场等现有的文化集聚区资源，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。在新城、核心镇和中心镇培育特色文化集聚区，强化文化创意功能。至 2035 年，每 10 万人拥有的各类博物馆不少于 1.5 个、图书馆不少于 4 个、演出场馆不少于 2.5 个，美术馆或画廊不少于 6 个。

教育设施：大力发展高品质教育公共服务，打造一批在国际上有重大影响的高等教育、职业教育、国际教育以及科研等机构，成为重要的国际知识创新和服务中心。建设若干世界一流大学，依托高校和科研机构集聚优势，形成一批世界一流学科，提升城市文化原创能力。促进高校间合作交流和资源共享，在杨浦区和闵行区打造全球顶尖水平

的高校集聚区，在松江区、奉贤区、南汇新城、嘉定区等建设高水平高校集聚区。加强产学研合作，促进高等教育与社区的融合，强化社会服务功能。每个新城、城市副中心至少有1所大学。

第61条 体育健康设施

体育设施:建设具有国际知名度和影响力的国际体育强市。完善市级综合性体育中心的布局和功能。建设4个综合性体育中心，包括上海东亚体育文化中心、东方体育中心、江湾体育中心以及浦东体育中心。建设上海崇明国家级体育训练基地和东方绿舟训练基地，以及若干个单项体育场馆。预留大型综合性体育赛事场馆用地。至2035年，全市拥有专业足球场数5-10个。

医疗卫生设施:打造具有全球影响力的国际医学中心。整合提升中心城现有设施，依托本市各大学医学院、科研机构 and 三级医院，建成一批体现国际水准、具有优势学科群的现代化、国际化、研究型医院。加快建设虹桥国际医学园区和浦东上海国际医学园区，形成产学研联动、辐射国内外的高水平医疗资源集聚区。每个新城至少布局1处三甲综合医院、1处三级专科医院。

表 6-1：各级公共服务设施配置表

设施类型	设施级别	设施名称
文化设施	市级	市级文化馆、图书馆、博物馆、剧场、美术馆
	区级	区级文化馆、图书馆、博物馆、剧场、美术馆
	社区级	社区文化活动中心（含图书馆）。可根据需要配置博物馆、演出场馆、美术馆
教育设施	市级	普通高等学校、科研院所
	区级	高中、中等职业学校、特殊教育学校、国际学校、社区学院

设施类型	设施级别	设施名称
	社区级	幼儿园、小学、初中等基础教育；社区学校（含老年学校、成人学校）等社区教育设施
体育设施	市级	市级综合体育馆、单项体育场馆、体育训练基地、体育中心
	区级	区级体育中心、综合体育馆、体育公园
	社区级	市民健身活动中心、健身苑点、社区楼宇体育设施、百姓足球场、百姓游泳池、百姓健身房
医疗卫生设施	市级	市级医学中心、专科医院
	区级	区级医疗中心、康复医院设施、老年医疗护理设施、公共卫生服务设施（医疗急救中心、疾控中心、牙病眼病防治设施等）
	社区级	社区卫生服务中心、卫生服务站（村卫生室）、心理咨询点、急救分站
为老服务设施	市级	市级养老机构
	区级	区级养老机构
	社区级	综合为老服务中心、长者照护之家、日间照料中心、助餐点、老年活动室

第三节 国家历史文化名城保护

第62条 保护目标

加强文物保护利用和文化遗产保护传承。充分挖掘和保护各类历史文化资源，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，强化对历史文化遗产的整体性保护，彰显上海的历史发展脉络和地域文化特征，将上海建成既有浓厚历史文化底蕴，又有鲜明时代特征，活力多元的国家历史文化名城。

第63条 整体格局

构建上海市域历史文化遗产“城-镇-村”的保护层次体系，以历

史城区、历史城镇与村庄为主要载体，系统整合并保护各类历史文化遗产以及承载历史文脉与文化内涵的空间肌理、历史环境、生活方式等，突出对物质和非物质文化遗产的综合保护，完整展现不同历史时期发展积淀形成的城乡空间脉络和文化风貌。

1、历史城区

综合考虑上海城市建成区的历史演变以及空间形态特征，在中心城划定上海的历史城区范围，总面积 47 平方公里。整合各类历史文化要素，严格保护各类历史文化遗产及其周边环境，保护和延续整体空间格局、历史风貌和空间尺度。历史城区内实施分级管控，涉及历史文化风貌区、历史文化街区、风貌保护道路与河道、风貌保护街坊的区域，依据相应法规和规划进行保护管理；除此之外的其他范围为更新协调区，强调整体风貌保护，各类建设活动应在城市肌理、空间格局、体量、高度、色彩、风格等方面与历史环境相协调。

2、历史文化名镇与风貌特色镇

重点保护 10 个中国历史文化名镇与 1 个上海市历史文化名镇，加强风貌特色镇保护与管控，积极申报中国历史文化名镇（见表 6-2）。

整体性保护历史城镇的空间格局、传统建筑及其周边自然环境，传承生活文化特色和非物质文化遗产。整体保护和控制建筑高度、体量、外观及色彩，保护历史街巷与河道的走向、尺度、地面铺装及沿线建筑风貌。积极抢救保护古民居、古寺庙、老教堂等历史建筑。注重可持续性保护，改善居住环境，加强基础设施建设。

表 6-2：历史文化名镇与风貌特色镇一览表

保护类型	城镇名称
中国历史文化名镇	浦东新区新场镇、川沙新镇、高桥镇，嘉定区嘉定镇、南翔镇，金山区枫泾镇、张堰镇，青浦区朱家角镇、练塘镇、金泽镇
上海市历史文化名镇	松江区松江城厢镇
风貌特色镇	浦东新区六灶镇、大团镇、航头镇，嘉定区娄塘镇，青浦区徐泾镇、白鹤镇、重固镇，奉贤区庄行镇、青村镇，崇明区堡镇

3、历史文化名村、传统村落与风貌特色村

重点保护 2 个中国历史文化名村和 5 个中国传统村落，拓展保护风貌特色村，积极申报中国历史文化名村（见表 6-3）。

注重历史人文和自然环境的整体保护，保护各类历史文化遗产，保护古树、古桥、古井及传统路面铺装等特色历史要素，保护乡村生活文化特色和非物质文化遗产。保护村庄建筑肌理，控制建筑高度和尺度，保护与村庄布局紧密关联的农田、林地和水网，延续建筑与水网相互依存的格局形态和空间尺度。改善村庄环境与基础设施，在保护的基础上合理开展修缮与更新，提高居民生活质量。

表 6-3：历史文化名村、传统村落与风貌特色村一览表

保护类型	村庄名称
中国历史文化名村	闵行区浦江镇革新村、松江区泗泾镇下塘村
中国传统村落	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沔青村
风貌特色村	浦东新区祝桥镇邓三村、书院镇新北村、书院镇余姚村、书院镇洋溢村、康桥镇沔青村，宝山区罗店镇东南弄村，闵行区马桥镇彭渡村、浦江镇跃农村、浦江镇浦江村，嘉定区华亭镇毛桥村、外冈镇葛隆村，金山区吕巷镇和平村、枫泾镇中洪村、亭林镇金明村、漕泾镇水库村、金山卫镇张桥村，青浦区重固镇章堰村、白鹤镇青龙村、白鹤镇塔湾村、白鹤镇杨梅村、徐泾镇蟠龙村、金泽镇双祥村、金泽镇沙港村、金泽镇钱盛村、金泽镇岑卜村、金泽镇莲湖村、金

保护类型	村庄名称
	泽镇新港村、朱家角镇张马村、练塘镇叶港村、练塘镇柳甸村、泖港镇黄桥村，奉贤区柘林镇新塘村、庄行镇潘垫村、青村镇陶宅村，崇明区庙镇米洪村、横沙乡丰乐村、建设镇浜西村、建设镇浜东村、绿华镇华西村、三星镇草棚村

第64条 保护要素体系

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、历史文化街区和风貌保护街坊（见表 6-4）

历史文化街区（历史文化风貌区）：划定 44 片历史文化风貌区，总用地面积 41 平方公里。以保护历史文化遗产的真实性、保护传统风貌的完整性和保持街区生活功能的延续性为基本原则，全面保护区内文物和优秀历史建筑、历史街巷和绿化、非物质文化遗产等真实的环境要素和历史信息，保护和延续城市肌理、空间布局、街巷尺度，保持城市丰富的历史文化内涵，有序合规推进城市更新和环境提升。

风貌保护街坊：划定 119 处风貌区外风貌保护街坊，根据历史价值与风貌特征实施分类保护，突出历史保护与城市更新的有机结合。

表 6-4：历史文化风貌区与风貌保护街坊一览表

保护类型	基本情况	名录
历史文化风貌区	44 片历史文化风貌区，其中中心城浦西 12	中心城浦西： 外滩历史文化风貌区、人民广场历史文化风貌区、老城厢历史文化风貌区、衡山路-复兴路历史文化风貌区、虹桥路历史文化风貌区、山阴路历史文化风貌区、江湾历史文化风貌区、龙华历史文化风貌区、提篮桥历史文化风貌区、南京西路历史文化风貌区、愚园路历史文化风貌区、新华路历史文化风貌区

保护类型	基本情况	名录
	片，郊区和浦东新区 32 片	浦东新区和郊区： 浦东高桥老街历史文化风貌区、新场历史文化风貌区、川沙中市街历史文化风貌区、大团北大街历史文化风貌区、航头下沙老街历史文化风貌区、南汇横沔老街历史文化风貌区、南汇六灶港历史文化风貌区，罗店历史文化风貌区，七宝老街历史文化风貌区、浦江召楼历史文化风貌区，嘉定州桥历史文化风貌区、嘉定西门历史文化风貌区、娄塘历史文化风貌区、南翔双塔历史文化风貌区、南翔古猗园历史文化风貌区，枫泾历史文化风貌区、张堰历史文化风貌区，松江府城历史文化风貌区、松江仓城历史文化风貌区、泗泾下塘历史文化风貌区，朱家角历史文化风貌区、金泽历史文化风貌区、练塘历史文化风貌区、青浦老城厢历史文化风貌区、重固老通波塘历史文化风貌区、徐泾蟠龙历史文化风貌区、青浦白鹤港历史文化风貌区，奉城老城厢历史文化风貌区、奉贤青村港历史文化风貌区、庄行南桥塘历史文化风貌区，堡镇光明街历史文化风貌区、崇明草棚村历史文化风貌区
风貌保护街坊	119 处	黄浦区金陵东路沿线、巨鹿路—茂名南路沿线、南外滩老码头与滨江五库、世博浦西园区船坞与中国船舶馆等街坊，静安区新闸路—胶州路沿线、四行仓库、上海鼓风机厂、彭浦机器厂、上海冶金矿山机械厂、闸北公园等街坊，徐汇区交通大学、徐家汇天主教堂、华商上海水泥股份有限公司龙华厂、桂林公园等街坊，虹口区虹口港沿线、和平公园等街坊，杨浦区滨江工业遗产地区、同济大学、复旦大学、上海理工大学、同济新村等街坊，普陀区曹杨新村、华东师范大学、上海面粉厂、上海啤酒厂等街坊，宝山区二纺老公房、上钢一厂、吴淞煤气厂、玻璃博物馆等街坊，浦东新区川沙、张江、三林、大团等镇的部分街坊

2、风貌保护道路（街巷）与风貌保护河道（见表 6-5）

风貌保护道路（街巷）：划定 397 条风貌保护道路与风貌保护街巷。延续街道界面和空间的特色，保持道路宽度、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。

风貌保护河道：划定 84 条风貌保护河道。保护水体形态、尺度和自然生态环境，管控河流两侧建筑风貌和景观。

表 6-5：风貌保护道路（街巷）与风貌保护河道一览表

保护类型	基本情况	名录
风貌保护道路	中心城浦西 127 条、浦东新区和郊区 29 条，合计 156 条	衡山路、淮海中路、复兴中路-复兴西路、余庆路、兴国路、巨鹿路、永嘉路、武康路等
风貌保护街巷	中心城浦西 37 条、浦东新区和郊区 204 条，合计 241 条	沙市一路、沙市二路、大境路、方浜中路、露香园路、学前街、文庙路、绍兴路、香山路等
风貌保护河道	中心城浦西 5 条、浦东新区和郊区 79 条，合计 84 条	黄浦江、苏州河、杨树浦港、复兴岛运河等

3、文物古迹

根据分级分类的原则，依法严格保护各级文物与历史建筑。定期评估并增补文物和优秀历史建筑，重点增补石库门里弄住宅、工业遗产、工人新村、传统校园、历史公园、特色公建等（见表 6-6）。

文物保护单位：严格保护 29 处全国重点文物保护单位、238 处市级文物保护单位、402 处区级文物保护单位。坚持“保护为主，抢救第一、合理利用、加强管理”的原则，对文物古迹进行全面保护和快速抢救。划定文物保护范围和建设控制地带，明确保护要求和管理责任，严禁任何对文物本体造成破坏的行为，加强文物周边环境整治，提高历史环境品质。

文物保护点：对尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物应登记并公布为文物保护点，采取多样化的措施进行保护。

地下、水下文物：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。严格按照相关法规进行考古调查、勘探、发掘和保护，杜绝危及地下与水下文物安全的工

程建设、捕捞、爆破、钻探、挖掘、养殖等活动。

优秀历史建筑：依法严格保护 1058 处优秀历史建筑。划定保护范围和周边建设控制范围。保护范围内不得新建建筑。建设控制范围内新建、扩建、改建建筑，应当在使用性质、高度、体量、立面、材料、色彩等方面与优秀历史建筑相协调，不得改变建筑周围原有的空间景观特征，不得影响优秀历史建筑的正常使用。

保留历史建筑：对保护建筑以外有明显风貌特色的历史建筑进行评估，确定保留历史建筑。保留历史建筑不得整体拆除，应当予以维修和再利用，并适时纳入优秀历史建筑名录。

一般历史建筑：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，应保尽保，不得擅自拆除。

古树名木：加强古树名木的普查、挂牌和标示，严格依法保护现有古树名木，控制保护范围新建、改扩建活动，禁止对古树名木造成危害和影响的建设行为。

表 6-6：文物保护单位、历史建筑和古树名木一览表

保护类型	保护级别	名录
文物保护单位	全国重点文物保护单位	中国共产党第一次全国代表大会会址、中国社会主义青年团中央机关旧址、上海孙中山故居、豫园、上海外滩建筑群、国际饭店、徐光启墓、龙华革命烈士纪念地、上海宋庆龄故居、龙华塔、徐家汇天主堂、宋庆龄墓、马勒住宅、中国共产党第二次全国代表大会旧址、真如寺大殿、志丹苑元代水闸遗址、上海邮政总局旧址、鲁迅墓、提篮桥监狱早期建筑、杨树浦水厂、上海马桥遗址、嘉定孔庙、张闻天故居、兴圣教寺塔、松江唐经幢、佘山天文台、广富林遗址、崧泽遗址、福泉山遗址共 29 处
	上海市文物保护单位	宝山孔庙大成殿、《布尔什维克》编辑部旧址、中共中央上海局机关旧址、崇明学宫、唐一岑墓、奉贤华亭海塘、柘林古文化遗址、鲁迅故居、鲁迅存书室、瞿秋白寓所旧址、1927 年中共江苏省委旧址、中国左翼作家联盟成立大会旧址/中华艺

保护类型	保护级别	名录
		术大学、李白烈士故居等，共 238 处
	区级文物保护单位	上海孙中山行馆旧址、巴金旧居、徐悲鸿旧居、上海虹桥疗养院旧址、赵丹旧居、复旦公学旧址等，共 402 处
历史建筑	优秀历史建筑	共 5 批 1058 处，第 1 批主要有汇丰银行大楼、上海总会、跑马总会等 61 处，第 2 批主要有法国邮船大楼、中国通商银行、英国领事馆、外滩信号台等 175 处，第 3 批主要有扬子大楼、日清大楼、美伦大楼、沪宁铁路局等 162 处，第 4 批主要有上海基督教青年会、英商自来水公司办公楼、恒丰大楼等 234 处，第 5 批主要有上海工业银行大楼、道达大楼、海青大楼、五洲大楼、美伦大楼西楼等 426 处
	保留历史建筑	在历史文化风貌区、历史文化街区、历史文化名镇与名村保护规划，以及其他地区控制性详细规划中划定
	一般历史建筑	在历史文化风貌区、历史文化街区、历史文化名镇与名村保护规划，以及其他地区控制性详细规划中划定
古树名木	——	共 2605 株，其中树龄 300 年以上的一级保护古树 190 株，树龄 100-300 年之间的二级保护古树 1377 株

4、非物质文化遗产（见表 6-7）

发掘、抢救和保护代表上海地方文化的历史记忆、营造技艺、生活习俗等非物质文化遗产，实行分类保护。对濒临消失、活态传承较为困难的非物质文化遗产代表性项目实行抢救性保护；对受众较为广泛、活态传承基础较好的非物质文化遗产代表性项目实行传承性保护；对具有生产性技艺和社会需求，能够借助生产、流通、销售等手段转化为文化产品的非物质文化遗产代表性项目实行生产性保护；保护和扶持中华老字号和上海老字号企业的传统技艺。

对非物质文化遗产代表性项目集中、特色鲜明、形式和内涵保持完整的特定区域，实行区域性整体保护。延续历史地名和路名。

表 6-7：非物质文化遗产一览表

保护级别	基本情况	名录
国家级非物质文化遗产代表性项目	55 项	吴歌、谚语（沪谚）、江南丝竹、码头号子（上海港码头号子）、琵琶艺术（瀛洲古调派、浦东派）、锣鼓艺术（泗泾十锦细锣鼓）、道教音乐（上海道教音乐）、龙舞（舞草龙、浦东绕龙灯）、狮舞（马桥手狮舞）、滚灯（奉贤滚灯）、昆曲、京剧、越剧、沪剧、木偶戏（海派木偶戏）、淮剧、滑稽戏、苏州评弹（苏州评话、苏州弹词）、锣鼓书、独脚戏、浦东说书、浦东宣卷、精武武术、绵拳、剪纸（上海剪纸）、顾绣、黄杨木雕、竹刻（嘉定竹刻）、灯彩（上海灯彩）、面人（上海面人赵）、草编（徐行草编）、玉雕（海派玉雕）、木雕（紫檀雕刻）、上海绒绣、徽墨制作技艺（曹素功墨锭制作技艺）、民族乐器制作技艺（上海民族乐器制作技艺）、乌泥泾手工棉纺织技艺、木版水印技艺、金银细工制作技艺、印泥制作技艺（上海鲁庵印泥）、酱油酿造技艺（钱万隆酱油酿造技艺）、传统面食制作技艺（南翔小笼馒头制作技艺）、素食制作技艺（功德林素食制作技艺）、中式服装制作技艺（龙凤旗袍手工制作技艺、亨生奉帮裁缝技艺，培罗蒙奉帮裁缝技艺）、毛笔制作技艺（周虎臣毛笔制作技艺）、石库门里弄建筑营造技艺、古陶瓷修复技艺、上海本帮菜肴传统烹饪技艺、中医诊疗法（朱氏推拿疗法、顾氏外科学疗法、古本易筋经十二势导引法）、中医传统制剂方法（六神丸制作技艺）、针灸（陆氏针灸疗法）、中医正骨疗法（上海石氏伤科疗法）、端午节（罗店划龙船习俗）、元宵节（豫园灯会）、庙会（上海龙华庙会）
上海市非物质文化遗产代表性项目	220 项 （涵盖国家级非物质文化遗产代表性项目）	孙文明民间二胡曲及演奏技艺、月浦锣鼓、浦东山歌、手狮舞、卖盐茶、腰鼓、皮影戏、奉贤山歌剧、扁担戏、上海说唱、耍石担石锁、摇快船、鸟哨、金山农民画艺术、奉贤乡土纸艺、罗店彩灯、吹塑纸版画、石雕、海派旗袍制作技艺、三林刺绣技艺、罗泾十字挑花技艺、高桥松饼制作技艺、枫泾丁蹄制作技艺、范氏眼科疗法、益大中药饮片炮制技艺、海派膏方文化、钱氏家训及其家教传承、圣堂庙会等
区级非物质文化遗产	600 余项	小花园绣花鞋制作技艺、万有全腌腊技艺、王大隆刀剪制作技艺、沈大成糕团小吃制作技艺、象牙丝编、季家武术、龙潭竹篮、浦东灯谜、串马灯、钹子书、张桥羊肉、练塘庄糕团制作技艺、南桥撕纸技艺等

第65条 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遗产价值可持续保护机制。

常态化增补机制：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。定期增补各类保护对象，适时拓展和更新各级保护范围。

分级分类保护利用机制：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。突出近期发现先予保护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。

抢救性保护管理机制：不可移动文物和优秀历史建筑有损毁危险的，依法开展抢救修缮。在城市更新和城中村改造过程中优先开展历史文化资源调查和评价工作，甄别遴选优秀历史文化资源，采取多种手段开展抢救性保护工作。建立文物、优秀历史建筑等历史文化遗产的快速认定程序，完善房屋征收操作办法，优化开发建设的规划方案。

历史文化遗产的活化利用：鼓励历史文化名镇、名村保持原生态功能，鼓励石库门里弄住宅、工业遗产等历史文化资源，以文化为导向探索多元利用的保护方式。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，积极吸纳民间资金投入。

历史保护的政策配套与支撑：建立由政府、居民、开发商和社会力量等共同参与的保护平台与机制。设立保护专项资金，提高全市公共预算中历史文化保护的支出比例。对违反历史保护法规的建设和拆除行为加强监管执法与惩罚。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。

世界文化遗产申报：加强江南水乡古镇、外滩建筑群、老城厢、石库门里弄住宅、工业遗产等代表性历史文化遗产真实性、完整性保护，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，力争拥有不少于2处世界文化遗产。

第四节 总体城市设计

第66条 自然生态基底

突显上海拥江面海、枕湖依岛、河网交织、林田共生的自然山水格局。保护“江、海、山、岛”自然生态基底，尊重河口冲积平原的地理特征，疏通湖荡湿地和河道水系，并与苏锡常、杭嘉湖平原的水

网贯通，加强长江、东海岸线整治和杭州湾北岸的生态修复，保护滨江沿海的生态滩涂湿地和贝壳砂堤、海塘遗址、潮滩地貌等地质景观。发挥国家公园和各级自然保护区的生态与景观价值，包括崇明岛国家地质公园，佘山、东平、海湾、共青国家森林公园，崇明西沙、吴淞炮台湾国家湿地公园，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、长江口中华鲟自然保护区和金山三岛海洋生态自然保护区。结合杭州湾、南汇嘴、吴淞口等地区环境建设，打造临江襟海的门户景观。

第67条 城镇景观风貌

制订总体城市设计导则，加强城市主中心、城市副中心、地区中心、交通枢纽与门户地区、历史文化风貌区、历史文化名镇与名村、重要道路及河流沿线地区的城市设计，塑造兼具国际都会感和文化地域性的城镇特色风貌。主城区为集中展现国际大都市多元文化和谐包容城市形象的都会风貌区。针对新城、新市镇以及其他重点地区开展城市设计指引。通过地标设计、界面控制，加强城市景观风貌的秩序感，通过分区引导增加城市景观风貌的丰富度。

标识地区：结合城市主中心、城市副中心形成城市重要地标及主要眺望点，控制若干重要视线廊道。在陆家嘴、北外滩、南外滩、世博-前滩-徐汇滨江等地区形成城市标志性景观节点。强化外滩等核心空间界面的修补，严格控制公园、湖泊等主要景观开敞空间周围建设界面的连续性，形成优美的天际轮廓线。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。

线性界面：以黄浦江、苏州河为骨架，重点管控城市开发边界内主要景观河道两岸空间尺度关系，彰显城市滨水特征；强化河流交汇处、岸线转折处的独特地域景观设计。加强南北高架和延安路高架等高架道路、主要地面道路以及铁路等重要交通廊道的景观界面控制，改善快速交通的视觉感知体验。重塑街道空间，以慢行网络建设为重点构建整体连续的公共活动路径；倡导开放连通、尺度宜人的城市空间肌理。

城市肌理：强化城市空间秩序，控制基准高度与标识高度，对重点地区空间尺度标识性和一般地区空间尺度整体性进行差异化引导。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。保护城市空间肌理，历史文化风貌区、风貌保护街坊严格限制街坊和地块合并，强化历史环境地区和城市公共空间、重大功能设施之间空间肌理的延续性，促进历史环境地区的活化再生。倡导开放式围合街区，加强对城市街坊尺度与规模的控制，形成尺度宜人的慢行环境。

第68条 乡野景观风貌

景观风貌分区：保护河口冲积型平原地区湖荡河流的水网肌理和乡野农业景观，延续依水而建、临水而居的江南水乡聚落型传统镇村风貌，体现文脉和自然野趣，建设美丽乡村。西部水乡风貌区以淀山湖和佘山为核心，保护湖荡湿地散布的水乡田园风貌特色，加强佘山诸峰周边开阔舒朗的自然视廊控制；东部、南部滨海风貌区充分保护圩田、滩涂、河流交织的田园景观，形成滨海风貌特色；北部崇明三

岛风貌区突出长江入海口淤积漫滩的自然特色与江海交汇的景观特征，体现江南韵味、海岛特色。

特色小镇村：保护中国历史文化名镇与名村、风貌特色小镇与特色村，提升枫泾、车墩、朱家角等中国特色小镇的环境品质，培育在历史文化和风貌格局方面有特色传承的特色小镇和村落。发掘文化特色鲜明、风貌格局独特的特色小镇和村落，在保护传承历史文化特色、重塑乡村风貌过程中推陈出新。

第69条 公共空间网络

公共空间：郊区增加郊野公园（区域公园），主城区、新城构建多层次的公共空间体系，重点增加小尺度、人性化的广场与公园等公共开放空间。完善激励机制，推动学校校区（尤其是大学校区）、科技园区、各级行政办公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、滨水空间、街巷与公共通道等为主，联系公共设施与文化遗产，构建公共空间网络。改善街道、广场的空间尺度、配套设施和环境品质，加强公共空间无障碍设计，提高公共空间的舒适度。

蓝色网络：加强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，优化驳岸设计，增加公共空间，形成连续贯通的公共岸线和功能复合的滨水活动空间。至2035年，全市形成226条水绿交融的河道空间，主城区生态、生活岸线占比不低于95%。加强淀山湖周边湖泊群、黄浦江上游及全市郊区水系空间保护，恢复河道水系功能，形成市域蓝色网络。

慢行网络：结合“双环、九廊”等市域线性生态空间，设置适宜骑行、步行的慢行道，承载市民健身、休闲等功能。考虑举办群众性体育赛事需求，安排适宜慢行要求的各类设施，构建城市绿道系统。至 2035 年，形成通江达海、城乡一体、区域联动的城市绿道体系，兼顾生态保育功能与市民休闲需求，建成 2000 公里左右的骨干绿道。

公共空间艺术：提升城市公共空间艺术品质，增加公共艺术作品数量，加强城市雕塑、艺术化的城市家具和公共设施以及广告、照明等景观要素的整体规划。美化城市“第五立面”，在公共活动密集地区，促进屋顶、平台等空间的绿化建设及其开放利用。

第七章 生态环境和城市安全

锚固国土生态基本格局，保护市域水、田、林相互融合的生态基底，建设多层次、成网络、功能复合的生态空间体系；加强环境保护和整治，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，治理大气、水、土壤、固废等污染。

第一节 气候变化应对

第70条 绿色低碳发展

总体要求：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。全市碳排放总量与人均碳排放量预计于2025年前达到峰值，至2035年，控制碳排放总量较峰值减少5%左右，万元地区生产总值（GDP）能耗控制在0.22吨标准煤以下。

能源结构优化：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，发展太阳能、风能、潮汐能、浅层地温能等可再生能源。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，在崇明、宝山、嘉定、松江、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。

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，推动创建绿色生态示范城区。依托绿色生态

城区推进绿色建筑规模化、高星级发展，全面推广绿色建筑，推广装配式建筑与市政基础设施的技术应用，加强现有建筑的节能改造，至2035年，符合条件实施装配式建筑覆盖率100%，新建民用建筑绿色建筑达标率达到100%。

绿色交通：鼓励公共交通、自行车等绿色交通出行，至2035年，全市绿色交通出行比例达到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。

第71条 应对海平面上升

1、地面沉降

强化地下水资源开发利用管理，严格控制地下水开采，保持地下水适度回灌，加强地下水的战略应急备用能力建设。在上海地区已有地质环境监测网络基础上，建立健全全市覆盖、重点地区加密的地面沉降、地下水环境专项监测网络，进一步提高地面沉降监测与防治能力，加强规划建设用地范围内地面沉降监测和建设项目地质灾害评估，有效控制地面沉降。至2035年，年均地面沉降控制在6毫米以内。

2、防洪除涝

巩固完善由“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。全市规划主海塘长度约600公里，防御标准全部达到200年一遇。建设吴淞江工程、协同推进太浦河后续工程，以及黄浦江及其支流、黄浦江上游承担流域泄洪的防洪工程约1100公里，加强黄浦江河口水闸前期研究，并择机建设。流域防洪

达到防御不同典型降雨 100 年一遇洪水；区域防洪达到 50 年一遇标准；城市防洪标准达到 1000 年一遇标准。全市区域除涝达到 20 年一遇标准。

3、雨水排水与“海绵城市”建设

排水系统布局：完成城市低标准排水系统改造，城区雨水系统实现全覆盖。新建雨水系统实行雨、污水分流制，有条件的已建合流系统逐步改造为分流制。

暴雨重现期标准：主城区以及新城不低于 5 年，其他地区不低于 3 年；地下通道和下沉式广场 30 年。内涝防治设计重现期自排区达到 50 年一遇、强排区达到 100 年一遇。

海绵城市建设：保护河流、湖泊，完善城乡雨水排水体系，增强下凹绿地与屋顶绿化等蓄、滞径流雨水能力，发挥建筑、道路、绿地和水系等人工与自然系统对雨水的吸纳、蓄渗和缓释作用，实现“增渗减排”和源头径流量控制。贯彻低影响开发理念，加强雨洪管理，实现雨水径流控制，年径流总量控制率 75-80%，年径流污染控制率 75-80%。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。

4、河湖水系与水利

保护并完善黄浦江、苏州河等市域 226 条骨干河道，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，恢复河网水系，保证河湖面积只增不减，市域河湖水面率达到

10.5%左右。

完善水利分片综合治理格局。将市域范围划分成嘉宝北片、蕴南片、淀北片、淀南片、浦东片、青松片、太北片、太南片、浦南东片、浦南西片、商榻片、崇明岛片、长兴岛片和横沙岛片共14个片区，进行水利分片综合治理。

第72条 应对极端气候影响

加强对海平面变化以及各类灾害的日常监测与评估，构建多部门联动的极端气候预警和应急响应机制，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维护，提高应对极端气候影响的能力。

第73条 缓解城市热岛效应

根据城市常年主导风向，在主城区控制风道空间，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 生态格局

第74条 重点生态区域

崇明世界级生态岛：锚固生态基底，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，加强水系整治，建设绿色农业基地，运用生态低碳技术，建设低碳宜居城镇，打造生态文明示范区。

环淀山湖水乡古镇生态区：注重青浦西部湖泊群以及黄浦江上游地区生态保护，加强古镇古村自然环境保护，恢复和维护江南水乡风貌，形成低密度发展的水乡生态示范区。

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。

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。

第75条 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。

主城区：形成市域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，宽度按照 100 米以上控制。至 2035 年，近郊绿环及生态间隔带内森林覆盖率达到 50%以上，建设用地占比减少到 20%以下。

郊区：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，市级生态走廊内森林覆盖率达到 50% 以上，建设用地占比减少到 11% 以下。建设市域绿道系统，推进郊野公园（区域公园）建设，保护并修复野生动物栖息地和迁徙走廊。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，滨河沿路建设纵横交错的区级生态走廊。

第76条 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。

国家公园：结合崇明岛、长江口、杭州湾、淀山湖等重点生态区域选址，建成 1 处以上的国家公园。

郊野公园（区域公园）：嘉定外冈、松江松南及广富林、金山廊下、浦东临港、青浦青西、崇明长兴等地区建设 30 处以上的郊野公园（区域公园）。

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。

城市公园：结合中心城楔形绿地、生态间隔带建设一批面积 50 公顷以上的城市公园，每个新城建设面积 100 公顷以上的城市公园，划入“绿线”予以管控。

地区公园：建设一批服务半径为 2 公里、面积为 4 公顷以上的地区公园。

社区公园：结合社区生活圈，建设一批服务半径为 500 米、面积为 0.3 公顷以上的社区公园。

第77条 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 环境保护

第78条 河口及海洋环境

控制长江口及海洋污染，长江口水质达到 II 类地表水标准，杭州湾水质按照 III 类海水水质标准控制。加快海洋自然保护区建设，促进海域、海岛、海岸带整治修复，加强陆源入海污染物控制，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，控制港口对于岸线和土地资源的过度占用，实施近岸海域综合治理。

第79条 大气环境

加强交通、能源、建设、工农业生产和社会生活等领域的大气污染控制,推进大气污染物的协同减排与防治。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%。

第80条 水环境

1、水环境质量

总体要求:提升城乡水体生态功能,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。

至 2035 年,全市地表水水质达到水(环境)功能区要求,提升水系水生态系统功能,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类地表水标准。至 2035 年,集中式饮用水源地水质达标率 99%。

2、污水排水与处理

总体要求:通过截污、扩容、升级等措施完善城乡污水处理系统,提高污水污泥处理效能和资源能源回收利用水平,加强农村污水处理设施建设,城乡污水处理率达到 99%。

分片治理:维持石洞口、竹园、白龙港、杭州湾沿岸、嘉定及黄浦江上游地区、崇明三岛 6 大区域分片治理的总体格局。

第81条 土壤环境

总体要求: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。至 2035 年,污

染地块安全利用率 100%。

农业面源污染控制：优先实施耕地和水源保护区土壤保护，加强工业企业周围农田土壤监测与污染防治，改善耕地土壤环境。至 2035 年，受污染耕地安全利用率 100%。

重点地区污染治理：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，加强其周边地区土地利用的用途管制和开发建设管理。加强重点工业区和垃圾焚烧厂、污水处理厂等市政设施，以及周边地区的土壤环境风险防控、污染治理。

机制完善：建立健全严格的土壤污染治理和监测制度，探索建立区域土壤污染治理与新增建设用地挂钩机制。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。开展土壤环境状况调查和评估，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，适度进行休耕和轮作。加强对工业企业周围、交通干线沿线等地区农田土壤的跟踪监测、污染防控和用地调整，保障农产品安全。

第82条 固体废弃物

总体要求：按照“减量化、无害化、资源化”原则，加快推进垃圾源头减量，健全固废分类投放、收集、运输、处理体系，以及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。至 2035 年，实现原生垃圾零填埋，实现固废分类收集全覆

盖。

生活垃圾：采用“一主多点、就近消纳、区域共享”的布局原则，黄浦、静安、徐汇、长宁、普陀、虹口、杨浦等区生活垃圾主要纳入市属设施集中处置；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。构建中心城区东、西、南、北相对集中处理、老港托底保障，郊区各区自行处理的湿垃圾处理格局。生活垃圾无害化处置率 100%。

建筑垃圾：按工程渣土、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，统筹黄浦、静安、徐汇、长宁、普陀、虹口、杨浦等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 2 处一般工业固体废弃物研发、应用和生产基地，浦东扩建老港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，设置嘉定、浦东、崇明等三处危险废弃物填埋处置场。危险废弃物环境无害化处置率 100%。

医疗废弃物：医疗废弃物规划集中焚烧处置，规划嘉定、浦东和崇明三处处置场。医疗废弃物环境无害化处置率 100%。

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。

第四节 城市安全

第83条 能源供应

1、城市电力

市内电源：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。增强市区与崇明电网联络。

市外电源：维持“2+X”格局，新增上海北部外来电源接受通道。

2、城市天然气

构建由国内管道气、国际管道气和国际 LNG 组成的多气源供应格局，建设“多源互补、四方贯通、三级并行、两环相连”的主干管网输配系统。积极争取新气源，主动参与国际气源引进；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，实现区域用气应急保障。自建应急储备站，完善应急保障体系。

3、分布式能源

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。

第84条 水资源供给

1、水资源供给策略

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，控制取用水总量，建设节水型城市。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、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。保障上海远期供水需求及安全稳定。规划建设太湖-黄浦江之间的清水走廊。在实施危化品禁运的基础上，加快建立航运功能与水环境保护的协调机制，逐步实现航运污染零排放。研究东太湖、太仓水库等跨境引水方案。

3、市域水源地

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；实现长江、黄浦江多水源互补互备；加强地下水应急开采能力建设；鼓励雨水、再生水利用，提倡水资源的梯级利用。

4、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。加强清水和原水的统筹协调和优化调度，提高城乡供水安全保障能力，实现城乡供水均等化。加大二次供水设施改造力度，减少老旧供水管网二次污染，提高入户水质，满足直饮需求。

第85条 防灾减灾

1、防灾减灾空间

建立以各级应急避难场所为节点，救灾、疏散通道为网络的“全面覆盖、重点突出”的综合防灾空间结构。

应急避难场所：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。规划全市建设30个以上I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。依托社区生活圈构建分布式、全覆盖的防灾、疏散、安全救援管理单元。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，实现I、II、III类应急避难场所在城镇范围内服务全覆盖。全市应急避难场所人均避难面积不低于2平方米。

救援、疏散通道：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。

2、防灾减灾标准

优化消防安全布局：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，至 2035 年，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，全市防空警报实际覆盖率 100%，民防骨干工程、配套工程布局合理，人员掩蔽工程数量满足常住人口掩蔽需求。

提高防震抗震标准：按照中国地震动参数区划图要求，新建、改建、扩建的建设工程必须达到抗震设防标准。住宅、学校、医院、大型文化娱乐及体育设施、大型商业设施和交通枢纽、市级防减灾工程、生命线工程等通过设防改造，均应达到抗震设防要求。加强先进抗震技术的应用推广。

完善疾病控制网络：建立市和区级医疗救护中心、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、应急预警

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。

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、突发公共医疗卫生事件以及重、特大火灾等灾害的监测预警，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，强化辐射监管，提升应急能力。

建立城市综合防灾管理体系，健全市、区两级防灾体制。建设上海城市防灾管理数据库，组织建设城市应急救援队伍。

第86条 安全运行

1、生命线安全

生命线廊道：提升生命线廊道的综合抗灾能力。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与建设标准，加强周边规划控制。建立地下管网信息系统，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。

交通系统运营：辟建大型交通枢纽之间的快速连接通道，公共交通正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、信息安全

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。

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、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

以建设服务型、开放型政府及信息化建设为依托，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，提高城市规划的权威性。发挥规划在城市发展中的战略引领作用，完善规划及相关领域政策法规、技术标准和规范体系建设，搭建引导多元利益主体共同参与规划实施的公众参与平台，建立规划动态监测、定期评估和及时维护的空间监测体系，实现城市治理现代化。

第一节 空间规划体系

第87条 空间规划体系

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。

第88条 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，按照总体规划、单元规划、详细规划的规划层次，分层、分级落实总体规划的目标和各项指标。

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、浦东新区和郊区各区总体规划暨土地利用总体规划，以及专项规划（总体规划层次）。根据分区指引，编制浦东新区和郊区各区总体规划，加强对各区空间布局和功能发展的综合统筹，实现两个总体规划成果合一和审批事项合一。根据专项规划大纲，编制生态环境、公共服务、市政交通等各类专项规划，明确发展目标、规划布局、建设标准以及实施措施等。

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、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。根据全市总体规划和各区总体规划，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。郊区编制新市镇总体规划，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）以及村庄规划。控制性详细规划是指导项目建设的法定依据；专项规划（详细规划层次）主要对系统性的控制线、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。

第89条 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。行动规划应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计划相衔接，指导城市建设实施和土地利用管理。

第二节 政策法规体系

第90条 政策法规体系

完善规划法规、技术标准和规范：适时启动《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，并及时调整不符合规划要求的政策法规。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、政协和市规划委员会作用。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、标准等方面互相衔接。

制定重点领域政策法规：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，推动公共艺术投入。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。

完善重点地区发展的政策机制：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。

建立战略预留区的评估启动机制：对于战略预留区，建立由市政府统一管理的规划启动机制，在动态评估的基础上，经市规划委员会

审议符合城市总体规划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启动规划编制、审批和实施管理。对战略预留区内的现状建设用地实施过渡期管控政策，在不影响长远战略发展的前提下可继续使用，但原则上不得进行大规模改建、扩建和新建。

第三节 空间管理体系

第91条 空间管控机制

管控体系：以“多规合一”的空间规划体系为基础，加强规划土地管理融合，推进土地供给侧结构性改革，深化土地全生命周期管理，促进土地资源集约复合利用，构建资源、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地，不断提高空间资源节约集约利用水平。

“四线”管控：以生态保护红线、永久基本农田保护红线、城市开发边界、文化保护控制线作为空间管控的核心手段，明确“四线”划定成果纳入各级法定规划，将“四线”划定空间方案落地，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。

对各类城市建设行为，各层次规划及项目审批还应同步落实对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。

“五量调控”：深化完善“总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高”的土地利用空间管控政策的内涵和具体举措。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转变，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，实现优化功能、改善环境、提升品质的目标。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，促进职住平衡和产城融合。

第92条 规划管理体制

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，以依法批准的城市总体规划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，提高城市建设和管理水平。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、综合管理等机制与平台，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。

强化执法监督：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。

第四节 社会参与体系

第93条 政府管理效能

政府职能优化：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，推进行政审批制度改革，提高政府管理与服务质量和效能。

政府治理创新：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，强化城市网格化管理。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。

区域协同治理：建立多元化的区域协调机构和区域协同发展长效机制，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、环境保护等方面的协调统筹。健全地方协商合作机制，定期召开区域联席会议，对区域重点议题共商共治，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，共同研究解决区域协同治理中的重大事项。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。

第94条 市场资源配置

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，

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。

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。

第95条 全过程公众参与

参与机制：搭建全过程、全方位的公众参与平台，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，保障公众及时获取规划信息并有效反馈意见，鼓励和引导社会组织成为代表公众参与规划实施的主体，引导公众积极为城市发展建言。探索建立多方协商、共建共治的社区自治方式，实行社区规划师制度，引导和鼓励市民、企业等参与规划制定、决策和实施。

宣传普及：加强城市规划信息的宣传和普及，建立常态化规划宣传和交流互动机制。普及规划知识，提高社会公众对城市规划的理解和认识。

第五节 规划维护体系

第96条 空间基础信息平台

统筹城市发展战略数据库、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，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。

第97条 “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，以城市发展战略数据库为平台，跟踪监测总体规划中确定的各项指标；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。

第98条 城市运行智能化

深化建设城市综合管理信息系统，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，不断提升信息化支撑城市平稳运行和突发事件处置的机制与能力。围绕市民生产生活、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。