



上海市人民政府公报

2021

第 20 期(总第 500 期)

目 录

【市政府文件】

上海市人民政府令（第 55 号） (3)

 上海市人民政府关于废止《上海市职业介绍管理暂行规定》的决定 (3)

上海市人民政府关于印发《上海市“一江一河”发展“十四五”规划》的通知 (3)

 上海市“一江一河”发展“十四五”规划 (3)

上海市人民政府关于印发《上海市教育发展“十四五”规划》的通知 (13)

 上海市教育发展“十四五”规划 (13)

上海市人民政府关于印发《上海市生态环境保护“十四五”规划》的通知 (26)

 上海市生态环境保护“十四五”规划 (26)

上海市人民政府关于第四届中国国际进口博览会期间实行临时价格干预措施的
通告 (40)

【市政府办公厅文件】

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市城市管理精细化“十四五”规划》的
通知 (41)

 上海市城市管理精细化“十四五”规划 (41)

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市体育发展“十四五”规划》的通知 (51)

 上海市体育发展“十四五”规划 (51)

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市自然资源利用和保护“十四五”规划》
的通知 (61)

 上海市自然资源利用和保护“十四五”规划 (61)

【市政府文件】

上海市人民政府令

第 55 号

《上海市人民政府关于废止〈上海市职业介绍管理暂行规定〉的决定》已经 2021 年 8 月 16 日市政府第 135 次常务会议通过，现予公布，自 2021 年 8 月 26 日起生效。

市 长 龚 正

2021 年 8 月 26 日

上海市人民政府关于废止 《上海市职业介绍管理暂行规定》的决定

(2021 年 8 月 26 日上海市人民政府令第 55 号公布)

市人民政府决定，废止 1994 年 7 月 13 日上海市人民政府发布，根据 1997 年 12 月 19 日上海市人民政府令第 54 号修正，根据 2010 年 12 月 20 日上海市人民政府令第 52 号修正并重新发布的《上海市职业介绍管理暂行规定》。

本决定自 2021 年 8 月 26 日起生效。

上海市人民政府关于印发 《上海市“一江一河”发展“十四五”规划》的通知

(2021 年 7 月 30 日)

沪府发〔2021〕17 号

各区人民政府，市政府各委、办、局：

现将《上海市“一江一河”发展“十四五”规划》印发给你们，请认真按照执行。

上海市“一江一河”发展“十四五”规划

为推进上海市“一江一河”沿岸滨水地区的高质量发展，根据《上海市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，制定本规划。

一、发展基础

(一)“十三五”发展现状

“十三五”期间，“一江一河”开发建设成效显著。

1.滨水岸线实现基本贯通。2017 年底，黄浦江沿岸基本实现从杨浦大桥到徐浦大桥 45 公里滨江公共空间贯通开放。2020 年底，苏州河中心城段 42 公里滨水岸线实现基本贯通开放。城市“项链”越串越长，为打造世界级城市会客厅夯实了基础。

2.公共开放空间持续优化。到 2020 年底，黄浦江滨江累计建成 1200 公顷公共空间，漫步、跑步、骑行等休闲道长度约 150 公里，苏州河沿岸同步推进滨水岸线贯通和提升改造，城市形象和市民满意度大

幅提升。“一江一河”公共空间品质得到有效提升,服务功能更加丰富多元,逐步形成开放共享的公共休闲空间体系。

3.产业能级得到逐步提升。“一江一河”滨水地区逐渐实现由生产型空间向生活型和服务型空间转变。黄浦江沿岸金融、贸易、航运、文化、科创等核心功能集聚效应初步显现,苏州河沿岸持续加快文化、创新、生活服务功能建设。

4.历史文化遗产有效传承。黄浦江沿岸以上海船厂、国棉十七厂、老码头创意园区等为代表的历史建筑和工业遗存得以保留、修复、改造和利用。苏州河沿岸以四行仓库为代表的红色遗存,以 M50 园区、创享塔园区等为代表的工业遗存更新利用形成特色。

5.滨水空间管理更加高效。有序推进“一江一河”公共空间系统性规划设计和建设,陆续制订出台相关标准,明确贯通开放、慢行系统、标识系统、配套设施、景观照明等建设要求。市、区两级建立相对完善的建设协同推进机制,研究出台滨江公共空间养护管理标准,有效提升了公共空间服务能级。

“一江一河”沿岸地区已经成为承载上海国际大都市核心功能的重要空间载体,但对标世界级滨水区的更高标准,在统筹协调、错位发展、动能释放、人文建设、生态环保等方面仍有待提升。

(二)“十四五”展望

“十四五”时期,是上海加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的关键时期,对“一江一河”开发建设提出了更高要求。

一是深入践行“人民城市”重要理念对“一江一河”滨水地区建设提出的更高要求。要以更高标准、更宽视野、更大格局推进“一江一河”沿岸规划建设,坚持着眼长远强化规划引领,坚持生态优先强化绿色发展,坚持以人为本强化功能品质,加快建设具有全球影响力的世界级滨水区。

二是破解优化市域空间格局对“一江一河”滨水地区发展提出的新命题。“十四五”时期,上海将着力优化“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”的空间新格局,“一江一河”沿岸地区将进一步提升主导功能能级,发挥对于国际大都市功能发展的引领作用。

三是牢牢把握强化城市核心功能对“一江一河”滨水地区功能提升带来的重大历史机遇。上海着力强化全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领、开放枢纽门户“四大功能”布局,对“一江一河”滨水地区整体能级提升带来历史性机遇。

四是应对好“一江一河”滨水地区进入深度开发新阶段对统筹协调机制提出的新要求。“一江一河”沿岸地区已进入到深度开发新阶段,需要从产业发展全链条、城市管理全生命周期出发来系统谋划体制机制,这对更好发挥市“一江一河”工作领导小组办公室的统筹协调作用提出了更高要求。

二、“十四五”发展的总体思路

(一)指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,深入践行“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,坚持发展为要、人民为本、生态为基、文化为魂,以高品质公共空间为引领,推动深度开发,优化功能布局,培育核心产业,打造城市地标,努力将黄浦江沿岸打造成为彰显上海城市核心竞争力的黄金水岸和具有国际影响力的世界级城市会客厅,将苏州河沿岸打造成为宜居、宜业、宜游、宜乐的现代生活示范水岸,实现“工业锈带”向“生活秀带”“发展绣带”的转变,将“一江一河”滨水地区打造成为人民共建、共享、共治的世界级滨水区。

(二)基本策略

1.拓展提升公共空间。坚持还江与民、还河于民,结合区域产业转型,加快推进滨江贯通岸线向南北延伸、向腹地拓展,推进“一江一河”上游及主要支流的蓝绿生态走廊体系建设,为市民提供更多的公共休闲、生态绿色空间。聚焦提升活力,完善体育休闲、文化设施、综合交通等功能配套。坚持高品质建设,体现高标准市容,打造滨水地区精细化治理示范区。

2.聚焦重点板块建设。继续聚焦中心城区各功能板块,重点推进外滩—陆家嘴—北外滩、世博—前滩—徐汇滨江、杨浦滨江、宝山滨江及苏河湾、长风等地区的开发建设与功能提升,凸显重点功能板块的引领辐射带动作用。

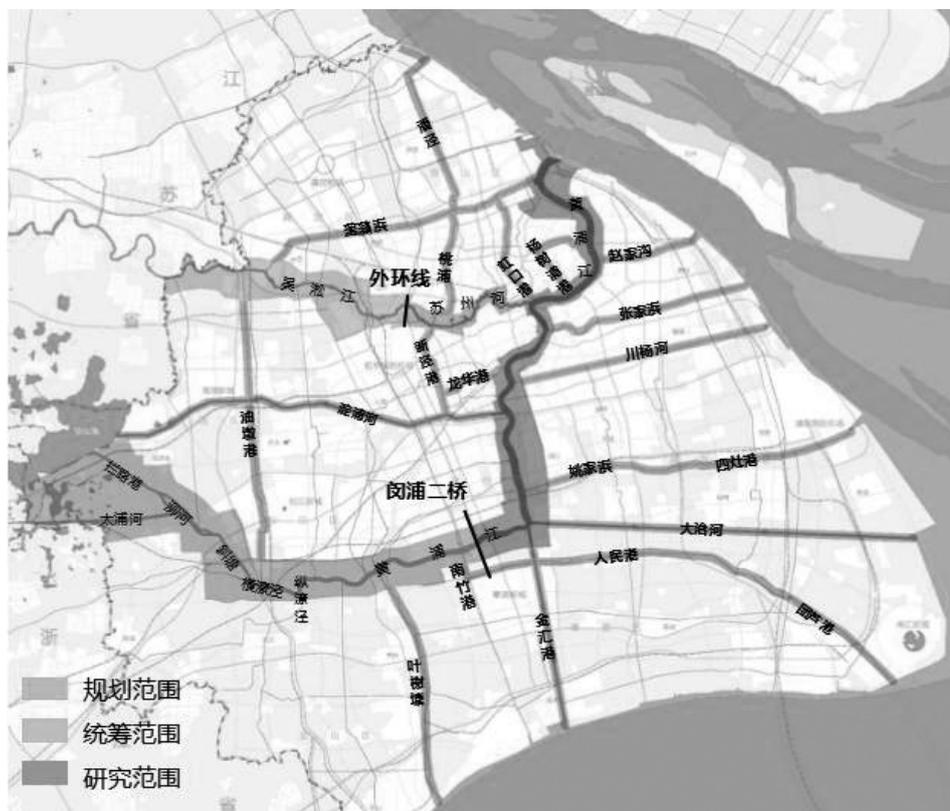
3.突出核心功能集聚。围绕“五大中心”核心功能承载,聚焦金融、航运、商务、科创、商业、文化、旅游等主导产业,增强科技创新功能集聚,实施智能制造功能再造。围绕建设高品质世界著名旅游城市和

国际文化大都市的目标,深入挖掘“一江一河”文化内涵,激发文旅融合新动能。

4.加强整体统筹协调。根据滨水不同区段的发展基础及发展特色,整体统筹产业布局,深化细化区段功能发展导向,加强主导功能的能级提升,实现错位互补。统筹规划、建设、管理三大环节,统筹滨水和腹地一体发展,统筹功能、空间、风貌、生态、交通等专项规划编制及实施,实现空间品质和功能产业的全面提升。

(三)规划范围

黄浦江沿岸地区规划范围为闵浦二桥至吴淞口,长度约 61 公里,进深约 2—5 公里,总面积约 201 平方公里;统筹范围包括闵浦二桥至淀山湖、太浦河流域,长度约 55 公里,面积约 300 平方公里。苏州河沿岸地区规划范围为苏州河—黄浦江河口至外环高速,长度约 21 公里,进深约 1—3 公里,面积约 27 平方公里;统筹范围为外环高速至上海行政边界,长度约 29 公里,进深约 2—8 公里,面积约 111 平方公里。中长期开发建设,将从生态系统整体性和流域系统性出发,把“一江一河”骨干支流河道及滨水区域纳入研究范围。



“一江一河”发展“十四五”规划范围(示意图)

(四)发展目标

至“十四五”期末,黄浦江沿岸地区基本建成体现现代化国际大都市发展能级和核心竞争力的集中展示区,文化内涵丰富的城市公共客厅和具有区域辐射效应的滨水生态走廊。苏州河沿岸地区通过城市更新、人文建设和生态修复,初步建成超大城市宜居生活典型示范区,基本建成多元功能复合的活力城区、尺度宜人有温度的人文城区、生态效益最大化的绿色城区。

——努力打造高品质的滨水公共空间。结合区域功能转型,持续推进滨水公共空间向上下游和腹地拓展延伸,进一步优化完善文体、商业和休憩设施布局。作为推进公园城市体系建设的重点区域,“十四五”期间,黄浦江沿岸实现新增滨水贯通岸线约 20 公里,新建滨水大型绿地及公共空间约 400 公顷,沿岸建成示范型“美丽街区”,为市民提供更多高品质休闲空间;苏州河沿岸持续推进中心城区 42 公里岸线全面贯通开放,新建滨水绿地及公共空间约 80 公顷,打造区域亮点,形成公共空间新格局。

——努力打造文化内涵丰富的城市公共客厅。“十四五”期间,加快推进近 20 处高等级公共设施建设,彰显黄浦江国际文化交流和窗口展示功能,打造苏州河海派文化展示带。推进“一江一河”沿岸约

33 万平方米历史建筑和工业遗存的保护和更新利用,着力增强城市文化地标的辨识度。加快空间更新和文旅赋能,打造以世界级城市会客厅为核心的“一江一河”旅游休闲带。

——努力打造城市核心功能的重要承载地。充分发挥黄浦江黄金水岸和公共空间配套优势,加快核心产业集聚。“十四五”期间,黄浦江沿岸地区推进总量约 700 万平方米商业、商办楼宇建设及核心产业功能入驻;积极培育壮大科技创新、文化创意等新兴产业,进一步开发旅游功能,形成具有国际影响力的金融集聚带、总部经济汇集的高端商贸集聚区、文创活动活跃的休闲目的地。

——努力打造功能复合的蓝绿生态走廊。全面开展沿江沿河污染整治及生态环境建设,推进沿岸约 4 平方公里产业区块的产业转型;加快建设上游地区及主要支流生态走廊,重点推进苏州河上游地区(统筹范围)约 35 公里及黄浦江一大治河沿线生态走廊建设,推进滨水地区的森林城市体系建设,构建形成生态绿色滨水区的骨干网络。

——努力打造滨水地区精细化治理示范区。推进“一江一河”滨水公共空间综合管理立法,为实施高标准建设治理提供法治保障。依托城市运行“一网统管”平台,完善共建共享共治的滨水公共空间治理体系,打造体现人文关怀的滨水地区精细化治理示范区。

“十四五”时期“一江一河”地区建设主要指标表

分区	序号	指标	指标属性	2025 年目标
黄浦江	1	新增滨江贯通岸线长度	约束性	约 20 公里
	2	新增滨江绿地及公共空间面积	约束性	约 400 公顷
	3	滨江岸线品质提升长度(中心城区)	约束性	约 2.5 公里
	4	新增文化体育等公共设施建筑体量	预期性	约 55 万平方米
	5	新增工业遗存及历史建筑改造体量(中心城区)	预期性	约 33 万平方米
苏州河	6	新增滨河绿地及公共空间面积(中心城区)	约束性	约 80 公顷
	7	新增滨水生态走廊建设长度(统筹范围)	预期性	约 35 公里
	8	新增亲水性岸线长度(中心城区)	约束性	约 7 公里
	9	新建跨河桥梁数(中心城区)	约束性	6 座左右

三、黄浦江沿岸地区的主要任务

(一) 错位协同,构建世界级滨水区基本空间格局

黄浦江沿岸地区规划形成“两核多节点”的空间发展格局,各区段错位协同,重点区段以集群方式布局具有全球竞争力的金融、创新、文化等核心引领功能。核心段(杨浦大桥至徐浦大桥)集中承载国际大都市金融、商务、文化、商业、游憩等核心功能,提供具有全球影响力的公共活动空间;下游段(吴淞口至杨浦大桥)基于区域转型升级,提供创新功能的发展空间,并强化生态与公共功能、生活功能的融合;上游段(徐浦大桥至淀山湖)强化战略性的生态保育功能基底,适当融入生活、游憩、文化与创新产业功能。

“十四五”期末,“外滩—陆家嘴—北外滩”“世博—前滩—徐汇滨江”两个“黄金三角”核心功能区基本形成,杨浦滨江南段、新民洋—沪东船厂、宝山滨江、紫竹等重点板块功能凸显。

(二) 重点聚焦,加快各区段主导功能的能级提升

聚焦黄浦江沿岸地区重点区块,明确不同发展导向,强化主导功能集聚和能级提升,推动各区段协调发展。

1. 建设提升重点区块

——虹口北外滩区块:打造黄浦江金三角重要一角,形成“一心两片、新旧融合”总体格局,强化滨江航运金融及高能级商务、商业等核心功能。新增约 200 万平方米商务及商办楼宇,提升北外滩地区发展能级。完成北外滩贯通和综合改造提升、国客中心码头改造提升工程,推动上海音乐谷的国家音乐产业

基地转型升级,打造世界级城市会客厅新地标。

——杨浦滨江南段区块:杨浦滨江南段将持续推进城区建设和品质提升,创建生活秀带国家文物保护单位利用示范区,建设公园城市先行示范区,建设生活秀带儿童友好公共空间示范区,加快世界技能博物馆、杨浦大桥公共空间等重点项目建设,推进约6万平方米历史建筑修缮及改造利用。引进科技创新、在线新经济、文化创意类头部企业,打造在线新经济总部集聚区。

——浦东世博—前滩区块:世博地区加快形成财富管理、财务公司、科技金融、航运金融等集聚地,提升金融服务能级。前滩区段继续加强总部商务、文化传媒、体育休闲等主体功能培育,实现功能辐射引领。完成世博文化公园及上海大歌剧院建设,进一步丰富标志性公共活动中心的功能内涵。加快推进世博园区A片区“绿谷”以及前滩地区企业总部集聚区等建设,打造国际一流的商务环境。加强友城公园、休闲公园、体育公园等的联动,提升公共空间品质,形成宜居宜业的综合功能城市社区。

——徐汇滨江区块:以打造更具国际影响力和辐射引领力的文化、科创水岸为目标,加快传媒港、智慧谷、金融城、创艺仓、枫林湾等项目建设,打造创新创业产业集群。完成沿江剧场群落、星美术馆等建设,扩大西岸艺术与设计博览会规模,做实上海国际艺术品交易中心,持续发挥文化艺术辐射效应。推进南部延伸段滨江岸线贯通及西岸“梦中心”岸线改造提升,增设商业及公共服务配套设施,加快研究并适时启动龙腾大道南延伸、龙吴路快速化改造、沿江中运量交通等建设,为提升区域发展能级提供保障。

——浦东新民洋—沪东船厂地区:依托民生码头、上海船厂等丰富的历史和文化资源,拓展陆家嘴中央商务区的金融功能,打造东岸滨江文化创意、商务办公、休闲旅游走廊。加快推进民生码头区域12栋工业遗存整体功能策划及分期建设,加快启动沪东船厂整体转型开发,以滨水公共空间贯通带动区域品质提升。

2.功能完善重点区块

——浦东陆家嘴区块:持续推进陆家嘴金融城建设,集聚总部型、功能性、国际性金融机构,增强国际金融中心的核心承载功能。引导金融功能向东部滨江延伸,加快陆家嘴金融二期(上海船厂地区)和新民洋地区(杨浦大桥至东方路滨江地区)建设。完成浦东美术馆建设和开放,推进港务大厦迁建,提升小陆家嘴区域综合商务观光休闲功能,推动全域旅游示范区建设。

——黄浦外滩区块:进一步拓展发展空间、提升服务能级,提高“外滩金融”的影响力和竞争力。推进外滩第二立面历史建筑保护利用,挖掘文旅、文创等复合功能。加快董家渡金融城建设,释放核心功能集聚空间。

——宝山滨江区块:建设世界一流邮轮母港和邮轮旅游目的地,提升滨江邮轮功能。重点推进吴淞口国际邮轮码头船舶交通管理中心、智慧邮轮港等建设。推动生产型滨江岸线转型,加快宝杨路客运站地块、上港九区、十区等区域调整转型研究和协调工作。加快滨江公共空间品质提升,完成吴淞示范段贯通开放及长滩音乐厅等公共设施建设。启动以水上运动为特色的上海吴淞口国际邮轮旅游度假区建设。

3.前期储备重点区块

——杨浦滨江中北段区块:大力推进存量工业更新和企业技术升级,推动传统制造业加快向绿色制造和智能制造转型。完成滨江中北段产业功能定位研究,完善城市设计,推进规划编制。有序推进土地收储、产业转型,加快推动复兴岛—共青森林公园沿线约6公里滨江岸线贯通开放。

——浦东杨浦大桥以北区域:开展相关地块功能和规划研究,优化产业布局。有序推进高化地区转型升级,加快高桥港以南及居家桥路以西区域土地收储,启动沪东船厂搬迁,开展环境治理和生态修复。

——闵行滨江区块:结合吴泾电厂、吴泾化工区等区域产业转型,加强滨江区域环境整治,改善生态环境。加快浦江、江川等人口集中地区的滨江公共空间贯通,推进紫竹等成熟区段功能提升。

(三)还江于民,拓展提升开放共享的滨水空间

进一步拓展延伸滨江开放区域,提升滨江公共空间服务品质,为人民群众提供更多样、更丰富的活动空间和活动体验,提升黄浦江沿岸公共空间的品质与魅力。

持续推进滨江公共空间南拓北延。结合产业区块和岸线功能转型,推进滨江贯通岸线向核心段南北两侧延伸,新增约20公里滨江公共空间贯通岸线。重点推进吴淞滨江示范段约5公里岸线,高桥港南片区、沪东船厂、中海三林船厂等区域约7.3公里岸线,徐浦大桥以南区域3公里岸线,杨浦滨江中北段约6公里岸线,浦江、紫竹、江川滨江约5公里岸线等滨江公共空间的贯通开放。

打造滨江沿岸公共空间标志性节点。加快推进大型绿地公园建设,改造提升现有公共空间及滨江岸线,打造集自然生态、亲水互动、旅游休闲于一体的活力节点。重点推进世博文化公园、三林楔形绿地、滨江森林公园二期、杨浦大桥绿地、董家渡景观花桥、兰香湖等大型生态绿地和公共空间建设,实现新增公共空间及绿地约 400 公顷。启动三岔港楔形绿地建设研究。

推进公共空间网络向腹地延伸。推进滨江公共空间沿景观道路和河道向腹地拓展,形成系统、完整、丰富的公共空间和生态体系,带动沿岸区域城市更新和功能重塑。建设垂江慢行通道,优化滨江空间慢行路网与腹地路网的联系。完成杨树浦路、江浦路、黄浦路、公平路等道路改造,加快推进杨树浦港、虹口港、川杨河等支流河道滨水步道和绿地建设。

构建高标准的滨江景观体系。强化全要素设计,全面提升滨江核心段公共空间景观品质。开展街区和建筑景观整治,策划景观主题,提升景观照明,实现景观空间和功能的和谐统一。完成中心城区约 2.5 公里滨江岸线品质提升,重点推进杨浦滨江南段、陆家嘴北滨江、国客中心、西岸“梦中心”等区段岸线改造提升,持续推进黄浦江沿线景观照明提升、建设示范“美丽街区”等项目。

提升滨江公共服务能级。以便民惠民为原则,形成兼顾游憩与生活功能的服务设施体系。整合滨江区段内的公共服务资源,开展文体休闲、零售餐饮、旅游咨询、公共卫生等游憩服务设施的一体化升级。推动座椅、灯具等城市家具的品质提升,丰富实用、便利、亲民的活动场所。提升完善驿站网络布局和功能,形成游客、市民共享的服务设施体系。结合城市更新和空间改造,完善滨江沿岸十五分钟生活圈。

(四)特色彰显,打造具有水岸魅力的世界级城市会客厅

坚持保护传承与开发利用并举,加快历史文化遗产活化利用,有力推进公共文化新地标建设,强化滨江沿线文化功能和特征形象,做强文化旅游体育功能,激发滨江文化旅游发展活力。

打造世界级城市会客厅新地标。聚焦外滩—陆家嘴—北外滩区域,打造浦江两岸中央活动区新地标。完成虹口北外滩贯通和综合改造提升工程,加快推进黄浦外滩源及外滩后街区域城市更新。

打造历史遗产风貌展示区。串联滨江沿岸历史文化资源,打造若干有特色、差异化的风貌展示区,打响新时代海派文化品牌。在外滩、北外滩、杨浦滨江、浦西世博、徐汇滨江等历史建筑和工业遗产分布集中的核心区段加强多样功能植入。

设立水岸特色历史地标。推动文化元素为滨江空间赋能,打造历史遗存更新地标。重点推进永安栈房、原国棉九厂仓库等历史建筑改造与活化利用。民生码头充分挖掘和展示上海工业文明史,构建多元体验功能的城市综合体。上海船厂区域打造具有复合功能的地标节点。推进上粮六库改造利用,打造体验式生活性美学街区。积极推动浦西世博区域历史建筑改造利用。

营造高品质文化旅游体验。串联滨江各类工业遗存、里弄住宅等历史文化资源,拓展滨江文旅线路,打造世界级精品文旅项目。重点推进外滩—陆家嘴—北外滩全域旅游示范区建设,围绕吴淞口、复兴岛—共青森林公园、杨浦滨江、民生滨江文化城—船厂、北外滩、外滩—南外滩、陆家嘴、世博—前滩、徐汇滨江、吴泾镇—浦江镇等板块,打造主题会客空间。

打造滨江体育休闲活动带。以黄浦江滨江公共空间为载体,举办具有重大影响力的文化、旅游、体育活动。推动上海国际马拉松、上海杯帆船赛、世界技能大赛、上海国际艺术品交易月、西岸艺术与设计博览会等系列活动落户滨江沿岸。重点打造前滩、徐浦大桥、南浦大桥、杨浦大桥等大型体育主题公园,因地制宜嵌入篮球、排球、羽毛球等小型场地。推进浦东久事国际马术中心建设,迁建徐汇滨江划船俱乐部。

(五)标杆引领,增强城市核心功能集群的辐射带动力

发挥黄浦江沿岸产业集聚和生态绿色优势,聚焦金融、航运、商贸、科创、旅游、文创等主导产业,增强滨江空间城市核心功能的引领示范作用。

推动金融功能拓展。推动滨江沿线金融功能错位、协同发展,着力培育和引进科技金融、航运金融、贸易金融、产业金融等功能,推动上海国际金融中心多元化发展。巩固和提升陆家嘴金融城核心功能区地位,支持外滩金融集聚带南北延伸和纵深拓展,北外滩地区强化航运金融功能培育。加快建设北外滩金融港、上海金融科技园区、董家渡金融城、西岸金融城等项目,释放更大金融集聚空间。

加快航运服务功能集聚。进一步拓展航运服务新空间新业态,加快形成具有国际影响力的航运保险市场,积极打造海事纠纷解决优选地。加快建设航运服务功能集聚区,吸引航运产业链上下游企业和功能性机构集聚,建设陆家嘴—世博地区航运高端服务集聚区,打造北外滩航运服务功能创新示范区,

办好“北外滩国际航运论坛”，打造上海国际航运中心高端航运服务功能核心承载区。宝山滨江聚焦建设国际一流邮轮港，加快完善邮轮港综合交通体系。

促进高端商贸集聚。促进滨江高端商贸产业转型升级，拓展壮大滨江商贸功能能级，形成代表上海商贸品牌和地标的滨江商贸集聚带。依托外滩、陆家嘴等地区的区位优势，培育具有国际品质的商业购物功能。积极推进北外滩地区的商务办公、公共文化、商业服务等功能集聚。

加强科创产业培育。促进滨江沿线与腹地科研院所互动，结合工业遗存更新改造，打造科创集聚高地。推动研发中心、高端制造、智能车间、人工智能应用等在滨江地区布局发展。徐汇滨江依托智慧谷项目，加快建设具有国际竞争力的人工智能产业集群。杨浦滨江围绕在线新经济生态园建设，加快互联网头部企业集聚。加快推进枫林湾生命健康产业、沪东船厂科技型产业园区、闵行大零号湾创新创业集聚区等重点项目建设。

加快旅游功能开发。加强水陆联动、多元体验的全域旅游空间建设，提升邮轮、游船、水上运动等水上游憩功能。挖掘整合滨江地区文旅资源，重点推进品牌旅游线路和大型文体活动设计，打造旅游特色品牌。拓展黄浦江水上旅游功能，形成多点停靠水上巴士、环形观光游船、特色游艇等水上旅游方式，打造黄浦江精品文化主题游线。重点推进世博、北外滩酒店群和吴淞口国际邮轮旅游休闲区建设。

提升文化产业能级。促进滨江文化产业与腹地空间产业功能的融合渗透，结合历史遗存再利用，建设文化创意产业集聚区，推进黄浦江文化创新带建设，打造黄浦江文化品牌。推进世博沿岸、徐汇滨江一前滩、杨浦滨江南段、北外滩等重点区段文化设施建设，打造文化标杆。重点推进上海大歌剧院、世界技能博物馆、西岸“梦中心”剧场、宝山长滩音乐厅等高等级文化设施建设。整合浦东美术馆、中华艺术宫、世博大舞台、上海当代艺术馆、龙美术馆、余德耀美术馆等精品文化场馆资源，打造文化旅游新地标。

（六）全域共生，构建人与自然和谐共生的蓝绿生态网

努力增加滨江生态空间，坚持高标准全流域治理水环境，加强生态空间互联互通，积极开展沿岸海绵城市和绿色建筑技术示范区建设，构建人与自然和谐共生的蓝绿生态网络。

加强流域生态修复治理。全面推进沿江污染项目整治，加快工业岸线转型，严格管理污染源，开展上游段涵养林建设，提升滨江空间生态环境。加强湿地生态保护和修复，促进多维度生物栖息和生态群落培育，提升绿色空间品质。重点结合吴淞化工区、高化地区的转型提升，有序推进环境治理和生态修复。

凸显滨江生态的辐射渗透效果。推动滨江生态空间沿河道及路网向支流和腹地延伸，形成互联互通的生态网络结构。持续推进川杨河、淀浦河、崑藻浜、张家浜、虹口港、杨树浦港等支流滨水廊道及绿道建设，形成滨水开放生态空间网络和景观游憩体系。

推进滨江海绵城市试点建设。倡导用生态绿色技术引导滨水空间生态绿色城区建设，推进滨江海绵社区建设与示范，大力应用推广生态建筑新技术、新材料、新工艺，提高滨江生态能级。重点推进杨浦滨江低碳发展实践区建设，推进北外滩、世博地区、徐汇滨江、三林滨江等海绵城市建设试点。

推进全流域综合治理与生态体系建设。协同上游太湖流域推进水环境治理，与上游水域形成连续的涵养林生态防护带。加强与长三角生态绿色一体化发展示范区、临港新片区的水域对接，实现互联互通，建设高品质的滨水空间网络。重点推进太浦河清水绿廊示范工程、黄浦江一大治河生态走廊建设，推进淀山湖环湖岸线贯通，打造一体化的滨水、滨湖生态景观廊道。

（七）水陆联动，建设顺畅便捷的公共交通网络

以水陆联动、集约低碳、注重体验为原则，在滨江及腹地范围构建轨道交通、地面公交、水上交通、慢行交通、静态交通等统筹发展的复合公共交通体系。

提升滨江地区可达性。完善滨江地区轨交线路站点和公交车站、越江隧道出入口等规划控制，规划建设轨道交通 19 号线北延伸、20 号线东延伸等线路，加快推进江浦路、龙水南路、银都路等越江隧道建设，改造提升杨树浦路、龙吴路等滨江骨干道路。结合需求，在沿江大型公共设施、腹地功能建筑适度增设公共停车位，在滨江支小马路设置机动车道路停车场。

优化综合交通网络。科学设计布点滨江及腹地水陆交通枢纽，深化研究滨江地区中运量轨道交通规划，优化完善滨江地区地面公交线网。提升公交服务设施与轨交站点换乘便捷性，实现新建轨交站点 50 米半径范围地面公交服务全覆盖，提高已建成轨交站点公交配套服务水平。推进杨浦大桥、南

码头、友城公园等公交枢纽建设,提升优化杨浦滨江公共交通组织,推进徐汇滨江、杨浦滨江等区域中运量交通研究深化。

加强水岸联系。统筹规划码头及周边区域公共交通,推进综合枢纽布局建设,实现水陆联动,构建兼顾休闲游憩与跨江通勤功能的水岸交通体系。完善黄浦江水域货运码头布局,保留徐浦大桥上游部分码头货运功能,推动形成上游大宗货物中转港区,引导航行于黄浦江核心区的船舶结构优化。开展船只航运、水上活动分时管理制度研究,提高水域利用效率。研究推进杨浦大桥、东方明珠、世博 M1、世博公园、民生路、前滩、三林等码头规划和建设,调整提升秦皇岛路码头、徐汇滨江客运码头等周边区域功能业态,加快建设杨浦大桥公务码头和陆域配套工程,丰富国客中心客运码头功能,推进徐汇滨江—世博文化公园等区间越江缆车方案研究。

加快智慧交通应用。打造融合高效的智慧交通基础设施,加强滨江地区智慧枢纽建设,推动包括游船码头、停车等交通电子化服务。助力智慧信息等基础设施建设,加快推进 5G 等技术的协同应用,推进滨江在线地图的信息化和可视化。

(八) 共建共治,打造精细化建设与治理的滨水示范区

进一步激发人民群众的主人翁精神,建立多方共治的社会治理体系。充分运用城市大脑和“一网统管”建设成果,完善规划体系、搭建综合地理信息平台、健全智慧网格化管理机制,打造精细化建设与治理的示范区。

统筹优化滨江规划。结合区域转型及城市更新,加快规划编制及完善。加强产业规划研究及布局引导,优化用地结构,加快产业集聚。提高滨江沿岸重点区域规划的精细度,加强滨江服务的人性化设计。通过滨江既有岸线提升和城市更新改造工程,形成滨江多样化天际线轮廓和城市色彩建设示范区。推进中运量交通、慢行系统、公共服务设施、公共空间及绿地品质提升、既有建筑改造利用、土地复合利用、产业布局、水上搜救基地站点布局等专项规划研究,为高标准建设和管理提供科学规划指导。

构建智慧管理平台。结合 5G、大数据、云计算等新型基础设施建设,构建滨江多网协同的无线网络。增设公共空间人工智能互动设施,提升科技感和体验感。加强滨江存量资源和增量资源信息基础设施建设,完善数据标准,建立滨江生态绿地、文旅资源、景观设施、产业布局、用地资源、人流分布等多个场景应用单元,发挥“一网统管”体系的综合效应。

加强精细化与规范化管理。进一步提高滨江地区“网格化管理”能力和水平,建立面向公共安全与应急联动的空间信息智能平台,实现主要道路、核心景点和重要活力节点的全覆盖。整合梳理各类市容环境管理要素,健全滨江地区的市容市貌标准体系,推进建立智能及时响应系统,实现市容管理服务保障的标准化、规范化、智能化。

探索创新滨江地区治理模式。创新治理模式,吸引人民群众和各类社会组织参与滨江地区的管理和监督,坚持党建引领,持续完善滨江服务体系,构建“全区域统筹、多方面联动、各领域融合”的滨江党建和社会治理格局。强调人人参与、多方共治,将滨江地区打造成为人民城市建设的示范区。

四、苏州河沿岸地区的主要任务

进一步推进滨河沿岸城市功能建设,拓展和延伸滨河沿岸公共空间,提升滨河生态环境与景观品质。深入挖掘并活化利用沿岸丰富的文旅资源,完善滨河沿岸及水上交通网络,增强水陆联动,构建魅力水岸。

(一) 全面统筹,优化完善各区段功能布局

根据区位特点,将苏州河全域分为内环内东段、中心城区其他区段和外环外三个区段,分别确定主题功能,明确发展导向。

内环内东段(长寿路桥以东)位于中央活动区范围内,以高端商业、金融、文化、旅游等核心功能为主,同时带动配套居住功能,强化功能的高度复合,打造苏州河的形象标志。中心城区其他区段(外环高速至长寿路桥)以居住生活为主要功能,局部培育产业功能,突出娱乐休闲、文化艺术、体育服务等功能。外环外区段以生态保育功能为主导,融入游憩、休闲等功能,结合虹桥国际开放枢纽建设,进一步优化完善虹桥商务区周边功能。

重点通过北京东路沿线为代表的城市更新,虹口苏州河以北的商业商贸业态调整,苏河湾、长风、华东政法大学及中山公园等地区的公共空间改造,进一步提升空间品质和商业商务发展能级,重塑苏州河

沿岸的功能、风貌和空间,开启苏州河发展新阶段。

(二)因地制宜,塑造步移景异的精致滨水空间景观

结合苏州河“河窄、湾紧、楼密”等空间特点,采用精细化设计,优化公共空间品质,塑造步移景异的精致景观,打造标志性节点空间,形成滨水公共空间新格局。

持续推进滨河岸线贯通开放。加快推进长寿路桥(静安段)、乌镇路桥(黄浦段)桥下空间品质提升,多策并举推进沿岸住宅小区的滨水空间品质提升及开放工作,到2021年底实现中心城段全面贯通开放。

推进公共空间网络向腹地延伸。整合利用滨河绿地和地块内部空间,加强滨河空间与腹地范围的联通。推动苏州河垂河道路整体提升,构筑公共活动空间系统网络。综合整治公共空间网络断点,推进大统路、福建北路地下通道建设及路面整修,推进三泰路(福建北路—山西北路)和国庆路(晋元路—乌镇路)等道路新建工程。

开展滨河城市形态景观提升。充分挖掘视觉景观要素,采用精细化设计,提升苏州河沿岸景观品质。加快推进中心城区约7公里防汛墙改造,在南苏州路等区域探索试点防汛墙材质和形式的多样化,加快推进光复西路沿线、浙北绿地等区域的防汛墙改造。推进实施沿河空间绿化和景观照明提升、跨苏州河桥梁景观整治、架空线入地与合杆、沿河建筑立面整治等工程。

雕琢滨河空间区域新地标。结合滨河道路功能调整、高架桥下空间更新、防汛墙亲水性改造、公园及文化体育设施改造和开放等,因地制宜打造亮点区域。加快推进华东政法大学长宁校区整体功能提升和滨河空间优化,推动实现校园公共空间全面开放共享,打造苏州河滨水空间高品质地标。推进上海大厦—邮政博物馆—河滨大楼、西牢地块、泵站公园、蝴蝶湾绿地、“苏河之冠”(安远路—曹杨路)、中环桥下体育公园等节点区域的公共空间品质提升,打造苏州河沿岸新的景观亮点。

(三)提升绿量,整体改善滨河沿岸的生态环境品质

进一步增加生态空间规模,提供丰富的生态系统服务功能。继续开展苏州河全线及其支流水质综合整治提升工程,推进污染治理和生态修复,促进整体环境改善。

增加生态空间规模。中心城区段结合滨河步道串联公园绿地,郊野段形成具有生态和休憩功能的郊区生态节点。推进浙北绿地、长安路节点绿地、岸线公园、“一纺机”公共绿地、“南四块”公共绿地等大型绿地空间的建设实施,新增公共绿地约80公顷。推进临空2号公园和滑板公园提升改造,实现全时段开放共享。加快推进上游闵行段、青浦段、嘉定段生态廊道建设,实现吴淞江苏申内港线段生态廊道及滨水空间贯通。

延伸腹地生态链接。将苏州河沿岸浅滩、湿地、郊野公园等蓝绿斑块串联成网,完善绿化结构。推进打通腹地生态廊道,打造生物多样性生存环境。加强新泾港、桃浦河—木淞港、东茭泾—彭越浦、南泗塘—沙泾港等支流流水系的沿岸绿化建设。

加强沿岸环境治理。推进郊区工业用地转型,推进沿岸生态修复,形成连续完整的生态岸线。通过对全流域进行水体治理,结合泵闸改扩建和污水治理工程,全面提升流域水体水质,打造人类与动植物共融的优质活动场所。实施上游郊区段新泾泵闸改扩建等支河闸(泵)工程,完成苏西闸建设。

(四)多元复合,丰富滨河沿岸城市功能

全面推进苏州河沿线城市更新、生态修复和历史文化等功能重塑,围绕品质生活、休闲游憩、商贸服务、科创文创等功能,培育新兴业态,丰富滨河沿岸城市功能。

优化品质生活功能。加强滨河沿线旧区改造和城市更新,拓展滨河沿线城市功能承载空间。增设办公、商业、文化等复合功能以及便民服务设施,增强滨河活力。加强生态景观及公共空间建设与人民群众日常生活的关联,打造滨河宜居生活示范区。重点推进东斯文里、苏河湾地区、“一纺机”区域、M50园区—宜昌路特色街区、北京东路沿线等城市更新项目建设。

提升休闲游憩功能。深入挖掘苏州河沿岸旅游文化资源,打造更多具有亲民特质的区域性旅游产品和精品线路。重点开展苏州河“城市文化生活休闲带”工程,推进长风都市运动中心、中环桥下体育公园建设,打造苏州河水上游运动中心,定期举办龙舟邀请赛,拓展水上及陆域体育赛事。

拓展商贸服务功能。充分利用滨河沿岸生态绿色环境优势,促进高端商贸进一步向苏州河沿岸集聚。提升滨河沿岸商业活力,集聚人气,打造上海夜间经济的重要承载地。重点打造虹口苏州河以北商业商贸中心,推进长风地区、中山公园、临空地区等商业板块的整体提升,调整提升北京东路沿线商业

态,打造创享塔园区夜间经济特色街区。

培育科创文创功能。依托滨河历史文化和工业遗存,进一步布局或提升科创孵化、文化创意功能。苏河湾地区加强金融、文化、人才孵化等功能注入,M50 园区优化文化创意功能,长风西片区培育商务研发和智能制造,临空商务园区发展科创研发等功能。

(五)激发活力,打造具有历史底蕴和人文情感的生活水岸

充分利用滨河工业遗产和历史建筑,延续城市历史文脉,彰显文化内涵,实现城市生活与人文情感回归水岸,打造展示城市活力的舞台。

提升文化设施能级。依托苏州河沿线丰富的历史文化资源,通过新建改造图书馆、美术馆、博物馆等公共设施,提升文化能级,打造创新活力文化氛围。完成上海少儿图书馆新馆建设,推进上海海派文化中心在邮政大楼落地运营,改造提升苏州河工业文明展示馆、造币博物馆、邮政博物馆、顾正红纪念馆等展览场馆。

更新沿岸历史遗产。在历史风貌资源较为集中的地区,打造若干凸显苏州河特色的风貌展示区。增强滨水历史文化遗产与人民群众的互动性,发挥沿岸重要历史建筑、历史空间的文化影响力。重点推进福新面粉厂、四行仓库、总商会旧址等历史遗存的改造和文化元素发掘,推进上海大厦—河滨大楼—邮政大楼,梦清园—天安阳光—M50 园区等区域的历史建筑利用及功能提升。

开发历史文化旅游精品项目。围绕外滩源、苏河湾地区、M50 园区、长风海洋世界等重要旅游节点,打造集聚城市历史、市民文化、工业创意等特色的“母亲河”文化景观带。构建苏州河水上游船与滨水空间联动的系统格局,适时启动开通苏州河水上巴士或水上游线,依托水陆游线串联文旅资源,推出具有地域特色的城市探访微旅行线路。

推进上游文旅资源联动开发。外环外地区重点依托上海汽车博览公园、青北郊野公园、江桥滨江林地等,发展农林自然风光体验及主题游乐等功能。深度挖掘青浦白鹤镇历史风貌区、青龙古文化遗址的历史人文资源,打造江南水乡古镇文化生态新空间。以滨水历史文化名镇为依托,与长三角区域古镇和湖域景观等有机串联,推动上游地区水乡古镇文化休闲和旅游资源综合开发利用。

(六)以人为本,建设舒适宜人的滨河步行空间

优化公共交通服务,推进跨河桥梁建设,提升滨河沿岸的可达性。通过精细化设计,整合滨河绿地与街道空间,增加滨河及腹地道路林荫,提升滨河步行体验。加强水陆联动,优化滨河码头布局。

加快推进跨河桥梁建设。进一步完善跨苏州河桥梁规划并加快建设,逐步加密中心城区跨河通道布局,促进两岸融合发展。优化亲水步道与桥梁的衔接处理,提升慢行过河的舒适度和便捷性。加快推进 M50、梦清园、长寿路、安远路、隆德路、白玉路、真光路、云岭西路等桥梁和跨河通道新建;适时启动山西路、普济路等桥梁改造。

提升滨河步行体验。改善滨河空间步行环境,开展滨河道路慢行优先化改造和精细化设计。优化北苏州路、南苏州路、光复西路等临河道路的交通组织,南北高架以东的苏州河北岸沿河道路基本实现机动车禁行,其他区域因地制宜推进机动车单行、限行、限速改造,全面改善滨河空间步行环境。

完善配套设施体系。注重以人为本,增加公共活动场地的商业生活配套、休憩设施,建立多类型服务设施体系。充分利用滨河空间及建筑资源,打造具有人文特色,功能复合的驿站系统。普陀区段重点推进 20 余处规划滨河驿站建设。

推进水上码头建设。统筹日常观光和通勤功能,合理规划新增旅游码头。兼顾出勤半径及水上安全需要,进一步统筹优化沿岸公务码头布局。加快推进莫干山路公务码头整治搬迁,研究推进曹家渡、风铃绿地、朱家浜、纵泾港等游船码头建设。

五、组织保障

(一)加强统筹推进

按照市委、市政府的总体部署,市“一江一河”工作领导小组办公室牵头抓总、相关部门和区各司其职,统筹推进共建共治,紧紧围绕一张蓝图,加强“一江一河”沿岸的规划、建设和治理工作。相关区要完善滨水区域统筹协调工作机制,明确工作机构,做好滨水区域规划、建设、开放和管理的统筹推进、组织落实、督促检查等工作。市各相关部门要在市“一江一河”工作领导小组办公室的统筹协调下,制定完善专项建设计划,并与各相关区做好协调工作。

（二）完善政策配套

加快推进战略预留区及产业转型区域的规划研究，为土地储备和公共空间建设提供规划依据。积极推进滨水公共空间历史建筑确权的政策配套研究。推进滨水土地混合利用，激发滨水地区活力。开展法制研究和标准制订，更新制定“一江一河”滨水地区的综合管理办法、公共开放空间运营管理相关制度等，形成滨水地区的规划建设、公共服务设施业态、服务标识、物业管理、服务功能配置等管理标准。

（三）加强资金保障

形成“市区联动、以区为主”的资金筹措和财政支持体系，鼓励区域内各沿江、沿河单位、开发主体及社会资金参与滨水空间的开发建设。探索各区滨水空间公益性和效益性相结合的资金平衡机制，保障“一江一河”公共开放空间的日常运营维护，完善资金使用标准，落实资金使用主体责任，形成以管理养护为主的资金使用长效机制。深化政府主导的基础设施建设与社会资本经营的主题项目有机结合，实现经济、社会及生态效益的多方共赢。

上海市人民政府关于印发 《上海市教育发展“十四五”规划》的通知

（2021年7月26日）

沪府发〔2021〕18号

各区人民政府，市政府各委、办、局：

现将《上海市教育发展“十四五”规划》印发给你们，请认真按照执行。

上海市教育发展“十四五”规划

为办好人民满意的教育，建设与一流城市相匹配的一流教育，促进学生全面而有个性的发展，有效服务市民终身发展，显著提升教育服务经济社会发展的能级和水平，依据《中国教育现代化2035》《上海市城市总体规划（2017—2035年）》《上海市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》《上海教育现代化2035》，制定本规划。

一、发展回顾与环境形势

（一）“十三五”发展回顾

“十三五”时期，上海坚持和加强党对教育事业的全面领导，强化教育市级统筹，深化教育综合改革，在一系列重点领域和关键环节取得重要突破，率先达成总体实现教育现代化主要指标，为实现更高水平、更高质量发展奠定了坚实基础。

1.育人探索实现新突破。坚持立德树人根本任务，构建“三圈三全十育人”思想政治教育大格局，以大中小幼一体化促进德智体美劳“五育”融合发展，课程思政和学科德育改革在全国推广。深化中小学课程教学改革，完善职业教育贯通培养机制，探索高校创新人才培养模式，探索建立学生艺术素养评价机制，系统开展学校体育教学改革，大中小学衔接开展劳动主题活动，将志愿服务和公益劳动纳入学生综合素质评价，初步构建学生校外活动场所共建机制。

2.教育公平迈上新台阶。各级各类教育实现全面普及，建立广覆盖、保基本、有质量的学前教育公共服务体系，义务教育优质均衡发展格局基本形成，城乡义务教育一体化“五项标准”全面落实，实施百所初中强校工程，学区化集团化办学覆盖75%以上义务教育学校。学前教育特殊教育布点覆盖每个街镇，义务教育阶段配备特殊资源教室的普通教育学校增加157所。基本形成市、区、街镇、学校四级未成年人保护工作体系。

3.教育质量得到新提升。义务教育阶段学生和教师参加国际教育质量测评情况优良。普通高中特色多样发展取得新进展，“基础+选择”的课程教学体系普遍建立。国家“双一流”建设深入落实，高峰高

（2021年第20期）

— 13 —

原学科和高水平地方高校建设全面实施,一流本科、一流研究生和一流专科高职教育引领计划全面启动。职业院校师生在世界技能大赛摘金夺银,助力上海获得第46届世界技能大赛举办权。教师队伍建设取得新成效,涌现出一批教书育人先进典型。督政、督学和评估监测“三位一体”的教育督导职能体系初步形成,“一网三中心两平台”基础环境初步构建,联合国教科文组织二类中心“教师教育中心”落地上海,上海数学教材等基础教育优秀教材走向世界。

4.综合改革释放新活力。出台实施高等教育布局结构与发展、现代职业教育体系建设、高等学校学科发展与优化布局等“三大规划”,形成一流大学、一流学科建设政策体系,推进分类评价、人事薪酬、经费投入、人才培养、合作交流等改革,市级教育统筹更加有力。平稳推行义务教育学校招生入学改革,启动新一轮中考改革,率先实施高考综合改革,推进专科高职院校分类考试招生改革,深化高校分类管理改革,实施民办学校分类管理改革。

5.服务贡献开辟新格局。上海高校获国家科学技术“三大奖”数量占全国高校获奖数逾10%、占全市获奖数逾60%,在若干核心关键技术研发、大科学装置建设、技术转移等方面发挥了重要作用,成为人文社会科学重大成果的主要贡献者。终身教育体系日益完备,劳动年龄人口平均受教育年限达到12.6年,为社会发展和产业升级提供了有力的人才支撑。上海教育改革成果为全国提供可复制可推广经验,长三角一体化教育协同发展不断深化,以援疆、援藏为重点深化教育对口合作交流,为决胜脱贫攻坚贡献力量。

表1 “十三五”时期上海市教育事业发展情况

项目名称	2015年	2020年
学前教育		
幼儿在园人数(万人)	53.59	57.15
学前教育毛入园率(%)	99.0	99.0
九年义务教育		
在校生(万人)	121.10	132.91
义务教育毛入学率(%)	99.9	99.9
残疾儿童义务教育阶段入学率(%)	99.3	99.8
专任教师中本科及以上学历人员比例(%)	85.5	96.6
高中阶段教育		
在校生(万人)	26.15	25.63
普通高中在校生(万人)	15.82	16.64
中等职业教育在校生(万人)	10.33	8.99
高中阶段毛入学率(%)	98.0	99.0
高等教育		
在校生(万人)	92.15	103.15
普通高等教育:		
研究生(万人)	13.83	21.59
本科生(万人)	36.72	40.00
专科生(万人)	14.44	14.07
成人高等教育:		
成人本专科在校生(万人)	27.16	27.49
继续教育		
从业人员继续教育(万人次)	534	495.4
人力资源开发		
每十万人人口在校大学生数(人)	3815	4264
每十万人人口在校研究生数(人)	573	897
劳动年龄人口平均受教育年限(年)	11.8	12.6
劳动年龄人口受过高等教育的比例(%)	34.0	46.4
教育财政投入		
财政性教育经费投入(亿元)	826.4	1184.4

与此同时,上海教育发展也存在一些亟待解决的问题。主要是,教育公共服务供给不能完全适应人口变化新趋势,优质教育资源配置不够均衡、结构性矛盾较为突出;人才培养规模、结构、质量与一流城市建设不够匹配,教育服务科技创新、支撑战略性新兴产业的能力亟待增强;科学的教育理念和模式尚未深入落实,以学习者为中心的教育生态有待进一步形成;吸引最优秀人才从教的制度保障有待加强,高水平教师队伍建设的体制机制需要继续完善;学校家庭社会协同育人有待强化,全社会参与育人的体制机制需要进一步健全;新技术应用于教育亟需加速推进,教育投入与保障水平需要进一步提高;教育评价体系不够科学,教育治理体制机制仍需进一步健全。

(二)“十四五”面临的形势与挑战

“十四五”时期是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年,也是上海在新起点上全面深化“五个中心”建设、加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的关键五年。新的环境和形势,对增强上海教育服务能力和贡献水平、发挥上海教育综合改革先行先试作用提出了时代新要求。

1.人民群众对高品质生活的追求,要求教育实现更高质量发展。进入新时代,人民群众对美好生活的需求日益增长,对高质量教育的期待更加迫切,更加追求个性化的学习资源、人文化的学习环境、更有温度的教育服务和泛在灵活的学习体验,促进幼有善育、学有优教的重要性在新发展阶段更为凸显。上海必须加快建设高质量教育体系,加快提高各级各类教育质量和水平,增强优质教育供给能力,提升人民群众的教育获得感和满意度。

2.科技创新和产业转型的紧迫态势,要求教育支撑经济社会发展的能级显著增强。世界范围内新一轮科技革命正进入实现重大突破的窗口期,基础性、原创性、颠覆性科技创新对社会发展的引领作用日益凸显,经济社会发展对高素质创新型人才的需求更加多元,对高校支撑创新策源、促进技术进步的需要更为迫切。上海教育要主动适应科技革命和产业变革带来的新变化,加快优化学科专业布局、创新人才培养方式、提升创新策源能力。

3.人口发展的变化趋势,要求教育资源配置超前谋划主动适应。上海城市人口规模总量大,各年龄段人口规模持续增加,学龄人口区域分布呈现较大差异;老年人口规模不断攀升,老年教育供给压力较大;就业人口与外来人口保持较大规模,从业人员对学历提升和终身职业技能培训提出多样化需求。上海教育需要适应人口结构变化,科学规划、合理布局各级各类教育资源,优化终身学习服务供给。

4.加快构建新发展格局,要求教育实现更高水平的开放融合。上海正主动服务我国构建新发展格局的战略任务,加快打造国内大循环的中心节点、国内国际双循环的战略链接。上海教育要坚持对外开放不动摇,强化开放能级提升,加强国际学术和人文交流,积极参与全球教育治理,同时引领长三角一体化教育协同发展,加快形成教育开放融合发展新局面。

5.新技术的广泛加速应用,要求教育发展模式实现创新变革。以5G、人工智能、大数据等为代表的新一代信息技术正在加速向各领域全面渗入,极大改变了传统生产、生活和学习方式,迫切要求对教育评价模式、传统教育边界、教学组织形式、知识获取方式、教师角色定位等进行深刻变革。上海教育要主动捕捉和融入技术变革新机遇,加快推进教育观念更新、模式变革和体系完善,积极适应未来教育发展新趋势。

二、指导思想、基本思路和发展目标

(一)指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,全面落实习近平总书记关于教育的重要论述和全国教育大会精神,站在“教育是国之大计、党之大计”的战略高度,坚持教育优先发展,加强党对教育工作的全面领导,坚持为党育人、为国育才,围绕立德树人根本任务和教育高质量发展的主题,全面深化教育领域综合改革,更加关注每一个学生的终身发展,更加关注青少年身心健康,加强学生综合素养和把握未来的能力,构筑新阶段上海教育发展新战略优势,增强人民群众教育获得感和满意度,提高教育社会服务能级和贡献水平,为上海建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市提供人才支撑、智力支持和创新引领。

(二)基本思路

1.坚持办人民满意的教育。坚持以人民为中心发展教育,推动教育更加公平、更有质量的发展,全

面落实立德树人根本任务,培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。对标国际最高标准、最好水平,构建公平、优质、便捷、多样的高质量教育体系,更好地培养学生的爱国情怀、社会责任感、创新精神、实践能力,提升学生把握未来能力,助力每一名学习者拥有出彩机会、享有品质生活、成就幸福人生。

2.坚持教育评价改革促进高质量发展。充分发挥教育评价的导向作用,健全完善科学合理、符合新时代要求的教育评价制度和机制,推进教育领域“破五唯”,引领和促进教育各领域、各环节、各要素深化改革、提质增效,激活教育高质量发展新动力。

3.坚持服务经济社会发展大局。坚持“一流城市孕育一流教育、一流教育成就一流城市”,强化教育培养高端人才和促进人力资源储备功能,强化教育服务上海“五个中心”建设的支撑作用,更好地服务长三角一体化发展、长江经济带发展等国家战略。

4.坚持构筑上海教育发展新战略优势。全面深化教育领域综合改革,继续当好教育改革开放排头兵、创新发展先行者,用好教育综合改革先发优势,率先形成超大城市教育高质量发展模式,形成一流教育服务供给能力,探索全球范围吸引汇聚优质教育资源的有效机制,构建教育精细化治理体系。

(三)发展目标

到2025年,教育现代化全面深入推进,实现上海教育更加包容、更具活力、更大开放、更高品质发展,高质量教育体系总体建成,教育事业发展和人力资源开发主要指标接近全球城市先进水平。

——服务学生全面而有个性发展的教育体系日趋完善。以学生为中心,形成德智体美劳“五育”融合育人体系,学生综合素养和关键能力显著增强。各级各类教育协调发展,传统教育与新教育业态相互融合,学校家庭社会协同育人机制进一步健全。

——基本公共教育服务实现更高水平均等。义务教育优质均衡水平持续提高,城乡一体化发展水平显著提升,城乡、区域、校际差异进一步缩小。家庭经济困难群体资助保障体系更加健全,特殊群体学生接受教育的需求得到更好满足,来沪务工人员随迁子女接受教育服务供给机制更加完善。

——优质教育服务供给丰富扩大。普及普惠、安全优质、多元包容的学前教育公共服务更加有力。涌现一批示范性学区集团和新优质特色学校,探索建设若干所适应新理念、应用新技术的“未来学校”。若干所高校和更多学科进入世界一流行列,建成一批特色鲜明、产教深度融合的职业院校和学科专业品牌。智能化教育服务供给体系初步形成,学习者终身学习、个性化教育需求得到较好满足。

——服务社会发展能力彰显提升。教育支撑经济社会发展和城市核心竞争力的作用显著增强。劳动年龄人口受教育水平、从业人员继续教育参与水平进一步提高。高等教育人才培养层次、专业、类型等方面结构进一步优化,与经济社会发展现实需求更为契合。高校创新策源能力和学术研究水平显著提升,新增若干国家级科研平台或基地,建成若干高水平、国际化学术高地和高端智库,聚集一批高水平创新团队,产出一批重大原创成果,实现一批重大成果转化。

——教育影响辐射能力稳步增强。建成一批具有国际影响的交流合作平台和重大项目,引进和设立实体性、专业性国际组织与合作基地。来沪留学生质量提升、结构优化,上海继续成为展现中国教育高质量发展的窗口。长三角一体化教育协同发展深入推进,参与并引领长江教育创新带发展。教育对口支援与合作交流能力进一步提高。

表2 上海“十四五”教育发展和人力资源开发主要指标

指标名称		属性	单位	2020年	2025年
1	学前教育毛入园率	约束性	%	99.0	保持高水平
	学前教育教师接受专业教育比例	预期性	%	95.6	98左右
2	九年义务教育巩固率	约束性	%	99.9	保持高水平
	义务教育优质均衡区比例	预期性	%	—	全国领先
3	残疾儿童义务教育阶段入学率	约束性	%	99.8	保持高水平
	残疾青少年高中阶段教育入学率	预期性	%	70.5	75左右

指标名称		属性	单位	2020年	2025年
4	高中阶段毛入学率	约束性	%	99.0	保持高水平
5	中小学生体质健康合格率	预期性	%	97.2	保持高水平
	中小学生体育素养水平指数	预期性	指数	80.2	82左右
6	职业教育“双师型”教师比例	预期性	%	60.15	65左右
7	每十万人口在校大学生数	预期性	人	4264	4600左右
	每十万人口在校研究生数	预期性	人	897	960左右
8	在沪就读国际学生数	预期性	万人	7.54	全国领先
	在沪就读国际学生中学学历生比例	预期性	%	71.88	全国领先
9	劳动年龄人口受过高等教育的比例	预期性	%	46.4	50左右
10	劳动年龄人口平均受教育年限	预期性	年	12.6	13左右

注：学前教育毛入园率、残疾儿童义务教育阶段入学率、残疾青少年高中阶段教育入学率、高中阶段毛入学率以符合条件的常住人口作为统计口径。

三、主要任务和实施路径

围绕促进人的现代化、提升教育支撑引领经济社会发展功能以及优化教育事业发展条件，推进实施六大方面任务和十大重点项目，全面推动教育高质量发展。

（一）坚持立德树人，促进学生全面发展

落实立德树人根本任务，构建“五育”融合发展体系，健全学校家庭社会协同育人机制，促进学生德智体美劳全面发展，为每一位学生成人成才和人生出彩打好基础。

1.提升学生思想道德素养。坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想铸魂育人，大力推进习近平新时代中国特色社会主义思想进教材、进课堂、进头脑。完善大中小幼一体化德育内容框架，深入开展党史学习教育、爱国主义教育、社会主义核心价值观和中华优秀传统文化教育、国家安全教育、法治教育和生态文明教育。完善“三圈三全十育人”学校思想政治教育工作体系，建设以习近平新时代中国特色社会主义思想课程为核心的思想政治理论课课程体系，深化高校课程思政和中小学学科德育改革，完善高校“十育人”和中小学校“六育人”机制，健全大中小幼纵向衔接、课内课外和网上网下横向贯通、学校家庭社会协同联动的育人体系。

2.提升学生学习素养。注重保护学生的好奇心、想象力、求知欲，激发探究和学习的兴趣，提高学习能力，丰富人文底蕴，培育科学精神。培养学生的认知能力，促进思维发展，激发创新意识。培养幼儿通过直接感知、实际操作、亲身体验等方式建构经验。推动中小学创新创造教育，开展项目化研究型学习，推进基于学科的课程综合化教学，创新因材施教的有效模式，打造一批基础学科基地学校和项目，重视信息科技、科学实践、前沿技术和工程技术教育。注重职业教育与产业需求侧的深度融合，提高学生文化基础，加强技术技能训练，培育工匠精神。强化高等教育学科交叉和个性化培养，提升学生创新精神、创造思维、知识整合与创新能力。

3.提升学生体育素养。面向全体学生开齐、开足、上好体育课，严格落实基础教育体育课刚性要求，针对不同学段学生身心特点，突出体育素养培养重点，引导学生养成体育运动习惯和健康生活方式，推动学生在基础教育阶段掌握至少2项运动技能。健全学校体育“一条龙”人才培养体系，深化体育课程改革，深入推进体教融合，推动体育特长人才跨学段、跨体系的贯通培养，健全青少年专业体育赛制，加强各级学生体育运动队建设，推进学校体育场馆综合开发建设。完善体育教师招聘引进机制，健全兼职教师制度，探索专兼职教练员岗位制度。继续大力开展校园足球运动，推进武术、棋类等中华传统体育项目进校园，培养学生参与冰雪运动的兴趣。加强儿童青少年近视综合防控，降低儿童青少年新发近视率。全面实施学生体育素养测评工作，创建全国青少年体育素养评价试验区。

4.提升学生美育素养。强化学校美育育人功能,探索学校美育评价改革,完善美育教学体系,配齐配好美育师资,丰富艺术实践活动,培育学生感受美、发现美、践行美的素养。遵循学生不同阶段成长规律,科学研制各学段美育培养目标。统筹布局学校艺术教育项目,持续推动创建“一校多品”“艺术特色学校”,形成多品牌特色发展格局。推进学校艺术团及联盟品牌建设,发挥艺术教育特色学校辐射示范功能。深化文教结合改革,推进社会艺术场馆、专业院团与学校艺术教育相结合,发挥合力育人作用,继续推进高雅艺术进校园活动,鼓励学生更多参与文化节庆活动。健全有序衔接的艺术人才培养体系,形成高质量、系统化的艺术人才供给机制。

5.提升学生劳动素养。构建贯通一体、开放协同的劳动教育工作格局,发挥劳动教育树德、增智、强体、育美的综合育人功能,引导学生树立劳动观念,培养劳动精神,形成劳动习惯,在劳动中激发创新创造力。建设实践导向、理论支撑、“五育”融合的大中小学劳动教育课程,创新校内劳动实践,繁荣校园劳动文化,重视日常家庭劳动教育,开展多样化社会劳动实践,建设若干综合性劳动教育实践基地。打造具备理论讲授、训练带教、实践指导能力的专业化教师队伍,完善安全应急保障机制,建设适应教育现代化要求的劳动教育体系。

6.强化学生心理健康教育和服务。呵护学生心灵世界,深入研究社会转型和网络时代对学生身心健康带来的影响,多措并举,加强学生心理健康服务工作,培育学生自尊自信、理性平和、积极向上的心态,增强调控情绪、承受挫折、适应环境的能力。建立中小学生全员导师制,配齐建强专兼职教师队伍。开足开好心理健康教育课程,多渠道开展心理健康宣传及主题教育活动,构建常态化优质资源推送机制。加强学校心理咨询中心和辅导室建设,满足学生咨询和求助需求。健全学生心理危机预警机制,研发心理危机预警指标和学生关爱系统。教育引导绿色上网、文明上网,合力预防学生游戏成瘾和手机依赖。规范家长学校建设,将分年龄段心理健康促进和指导作为家长学校必修课。加强医教结合,畅通心理危机和精神障碍学生医疗转介通道。建立全市青少年心理健康服务热线,提高高校和区心理热线的知晓率与服务效能。

7.创新融合育人评价模式。推动“五育”融合人才培养质量评价改革,坚持以德为先、能力为重、全面发展,引领各级各类学校教育回归育人本原。坚持“为了每一个学生的终身发展”核心理念,科学制定评价标准,改进命题评价方式,护长容短,促进学生全面而有个性发展。优化学生综合素质评价内容,完善将学生德智体美劳发展情况纳入综合素质评价的有效机制,创新德智体美劳过程性评价操作实施办法,把评价结果作为衡量学生全面发展、评优评先、毕业升学的重要参考或依据。科学、合理、稳妥、适度利用大数据手段促进教育评价改革,探索建立涵盖道德素养、学习素养、体育素养、美育素养、劳动素养的学生成长大数据档案。

8.健全学校家庭社会协同育人机制。构建以学校为主体、家庭为基础、社会各方全面参与的育人体系。充分发挥学校在学生成长中的主体和主导作用,全面提升各级各类学校育人水平。以提升学生学习效率为目标,加强基础教育特别是低学段课堂教学改革和作业管理,强化学校、家庭良性互动,减轻家长在学生课程学业方面的负担。推动各级各类学校教育教学提质增效。充分发挥“家庭第一个课堂、家长第一任老师”作用,树立科学的教育观、成才观,用正确行动、正确思想、正确方法教育引导孩子。完善家庭教育指导服务机制,推进家长学校和家庭教育指导中心建设。强化全社会支持和呵护教育的理念,加强公共安全教育,营造有利于学生健康成长的环境氛围。健全社区行业企业等各方面共同参与教育、履行育人责任的政策体系,丰富校外教育资源供给,建设一批重点校外实践基地,打造全国校外教育改革创新先行示范区。

(二)对标一流标准,打造高水平专业化创新型教师队伍

把教师队伍建设作为教育事业改革发展的重中之重,引导教师争当“四有”好老师,做学生锤炼品格、学习知识、创新思维、奉献祖国的引路人,承担塑造时代新人重任,用优秀人才培养更优秀的未来人才。

1.把师德师风建设放在首要位置。加强思想政治建设,健全教师政治理论学习制度。加强思政课教师队伍建设,增强教师课程思政意识,让有信仰的人讲信仰。健全师德师风建设长效机制,将师德规范作为教师培训必修内容,贯穿教师职业生涯全过程。探索建立师德评价核心指标体系,将师德作为教师入职、绩效考核、职称(职务)评聘、岗位聘用和奖励表彰等的首要参考依据,对违反师德师风行为“零

容忍”。健全教师荣誉体系,营造尊师重教的社会氛围,让教师成为令人羡慕的职业。

2.实施基础教育强师优师工程。树立“一个好校长就是一所好学校”理念,实施校长能力提升计划,促进校长专业发展,支持校长凝炼办学理念、创新办学思路、塑造校园文化,真抓实干,造就一支高素质专业化校长队伍。聚焦新进教师入口关和在职教师培训环节,着力提升基础教育教师队伍整体水平。构建以师范院校为主体、高水平非师范院校参与的师范教育格局,支持高水平大学建设教育学院,建立市属师范大学公费师范生制度,建设上海学前教育学院,加快发展学前教育等紧缺急需专业。深化教师培训制度改革,深入实施中小学(幼儿园)见习教师规范化培训制度,健全教师资格证和规范化培训合格证“双证”注册制度,加强规范化培训与教育硕士衔接培养,发挥教师专业发展机构、教研组织、高校平台、社会机构等各方积极作用。实施基础教育人才攀升计划,培养一批优秀教师、优秀校长和有影响力的教育名家。实施民办中小学优秀中青年骨干教师团队建设等专项计划,探索民办教育名师名校长培养机制。

3.加快职业教育“双师型”教师队伍建设。健全“双师型”教师认定标准,建立“双师”素养导向的新教师准入机制和考核评价制度,探索行业与学校之间职称互认机制。构建职前职后一体化、校企双主体的职业院校教师培养培训模式,建设一批校企共建的教师培养培训基地和教师企业实践基地。优化校企人员双向交流机制,完善职业院校高层次技术技能人才聘请机制和兼职教师管理办法,畅通技术技能人才到职业院校从教路径,推进教师定期赴企业学习实践和挂职制度。制定职业院校教师能力标准,培育一批“1+X”职业技能培训教师。

4.加大高校人才引育力度。增强人才引育工作的敏锐性和责任感,进一步拓宽人才工作视野,加大自主培养和引才力度。优化实施东方学者计划,实施高等教育人才揽蓄行动,积极引育高层次人才、优秀青年人才和团队,发挥高校创新人才“蓄水池”作用。推进人才数字画像系统建设,为科学遴选人才、准确评价人才提供有力支撑。健全市属高校新教师岗前培训制度,实施高校教师教学能力“引航工程”培养计划。聚焦青年人才培养,深入实施高校教师专业发展工程,推进教师国外访学进修、国内访问学者、产学研践习、实验技术队伍建设等计划。深化实施高校本科教学教师激励计划,加强高校创新团队建设。支持教师依规开展校外兼职和在岗离岗创业。实施民办高校“强师工程”,提升民办高校教师队伍水平。

5.完善教师人事制度和配套政策。完善学校教师配置标准和机制,优化公办中小学(幼儿园)、中等职业学校教师配置标准,加强编制统筹,建立市级统筹、区级调剂的动态调配机制,制定基于分类管理的高校教师配置标准。深化教师分类考核评价制度改革,聚焦教书育人核心使命,突出师德、能力、业绩和贡献等要素。完善教师职务(职称)评聘制度,深化中小学校长职级制度改革,优化中小学专业技术职务岗位结构比例,在有条件的高校探索专业技术职务岗位结构比例由数量管理调整为标准管理。完善教师工资收入保障机制,建立适应上海教育行业特点的薪酬分配机制,形成具有吸引力的教师绩效工资体系。深化高校绩效工资制度改革,将使用财政教育经费的薪资作为教师收入的基础保障,且水平逐步提升。促进高校积极拓宽多元化收入来源渠道,完善高校社会服务收入用于人员激励机制,鼓励多劳多得、优绩优酬,充分激发教职工活力。完善教师住房、医疗等相关配套服务,探索教师公租房建设机制,多措并举缓解青年教师过渡期租住房问题。引导民办学校配足配齐教师,依法保障和落实民办学校教师享有与公办学校教师同等权利,完善民办学校教师年金制度,健全学校、个人、政府合理分担的民办学校教师社会保障机制。

(三)优化教育服务供给,满足人民群众品质生活需求

彰显人民城市的人本价值,加强教育资源配置保障,基于学龄人口动态发展趋势布局教育资源,扩大优质教育资源供给,提升各级各类教育质量,努力办好每一所学校,上好每一堂课,服务好每一位学习者。

1.加强育儿指导和托育服务。健全“政府引导、家庭为主、多方参与”的3岁以下幼儿托育服务体系。完善家庭科学育儿服务网络,提升服务质量,为适龄幼儿家庭提供免费、有质量的育儿指导,引导家长形成科学育儿观念、掌握科学育儿方法。扩大托育服务资源供给,提供以普惠性为主的托育服务,构建托幼一体化体系,完善托育服务综合监管体系,鼓励社会力量举办满足多样化需求的托育机构,建设一批嵌入式、分布式社区托育点,5年内累计新增2万个托额。

2.提升学前教育保教质量水平。发展普及普惠、安全优质、多元包容的学前教育公共服务体系。科学规划资源布局、创新办园体制机制,确保学前教育资源供给。开展教、养、医融合的科学保教,以常态化、过程性质量评价为重点,推进优质园创建工作,使全市公办一级幼儿园超过50%、公办示范性幼儿园超过10%。开展民办优质幼儿园创建工作。遵循幼儿身心发展规律,实行以游戏为主的基本教育活动。巩固幼小衔接成果,深化幼儿园与小学教育双向衔接,杜绝幼儿园“小学化”倾向。

3.推进义务教育优质均衡发展。研制实施新一轮义务教育学校办学标准,提高教育资源配置标准,完善教育资源动态调整机制,推进优秀教育人才流动,促进基本公共教育服务均等化,推动义务教育城乡一体、优质均衡。充分利用高校、企业和社会资源等,面向未来探索新的学校形态。鼓励各区积极创建义务教育优质均衡发展区,力争各区全部通过国家县(区)域义务教育优质均衡发展督导评估认定。强化优质资源带动辐射作用,增强学校内生动力,打造一批示范性学区集团和新优质特色学校,实施新一轮城乡学校携手共进计划,持续推进公办初中强校工程。促进义务教育提质增效,深化义务教育课程教学改革,促进线上线下教育融合发展,加强教考一致的教育教学管理。持续推动创新创造教育发展,深化小学低年段主题综合活动课程建设,实施义务教育项目化学习三年行动计划,实施基于区域特色的学校综合课程创造力研究和实践项目。推进基于课程标准的教学与评价,小学实施分项等第评价,深化实施义务教育学业质量“绿色指标”评价改革,推动中考改革全面实施。进一步规范民办义务教育办学秩序,开展民办中小学特色学校和项目创建工作。

4.深化普通高中育人方式改革。进一步提升普通高中学校校舍、教育装备、信息化、教师队伍、课程与教学等建设水平。扩大优质普通高中学校和学位资源,高质量推进普通高中新课程新教材实施。深化课堂教学改革,加强学生生涯规划指导,提高学生自主选择能力,完善选课走班教学管理机制,探索基于情境、问题导向的互动式、启发式、探究式、体验式教学,加强课题研究、项目设计、研究性学习等跨学科综合性教学,鼓励学生参与社会实践、社区服务、研学旅行等综合实践活动。探索多样化、创新型人才培养路径,为不同潜质学生提供更多发展通道和空间。推进新一轮特色普通高中建设三年行动计划,促进普通高中特色多样发展。深化高考综合改革,优化高中学业水平考试制度,鼓励高校积极探索高中学生综合素质评价信息使用场景。开展普通高中学校教育教学质量综合评价,引导普通高中树立科学的教育质量观。

5.推进特殊教育融合发展。进一步完善特殊教育设点布局,启动融合教育实验校建设,应设尽设特教资源教室,进一步健全以随班就读和特教班为主体、特教学校为骨干、送教上门为补充的特殊教育体系。促进基础教育、职业教育、高等教育等各学段特殊教育有效衔接。提升医教结合服务能级,拓展医教结合干预支持范围,建立“一生一档”动态跟踪机制。深化特殊教育课程教学改革,完善特殊教育课程支持体系,建立融合教育分层支持体系,改进特殊学生评价机制,切实推进融合教研,畅通课程与资源共享机制,提高教育教学有效性。强化条件保障,加强师资配备,推进学校无障碍环境建设,努力满足各类特殊学生的教育需求。

6.推动高等教育高质量发展。稳步优化高等教育布局结构,引导高校专注内涵建设,实现高质量、特色化发展。适度扩大研究生培养规模,鼓励引导高校立足办学定位、面向社会需求培养高层次拔尖创新人才和高素质应用型人才。完善学科专业动态调整机制,加强基础学科、冷门“绝学”学科,以及集成电路、生物医药、人工智能等关键急需领域的学科专业布局,加快培育紧缺人才。加强城市公共安全相关学科布局和人才培养,为破解超大城市公共安全和治理难题提供智力支撑和人才保障。实施“强基激励计划”,探索基础学科和关键学科本硕博长学制培养模式,开辟拔尖创新人才脱颖而出的“绿色通道”。加快建设一流本科教育,加快打造一流研究生教育,持续完善科教融合和产教融合育人模式,分类推进学术学位与专业学位研究生培养模式改革,大力提升研究生培养质量。促进创新创业教育与专业教育深度融合,加强学生职业生涯发展教育和就业精准指导服务。加强以学生成长为中心的质量评价体系建设,健全预防和处置学术不端机制,完善研究生分流淘汰机制。深化高校分类评价改革,建立内部问责制度和社会公开机制,引导高校明确定位、错位发展。支持民办高校加强内涵建设,提升学校办学质量。

7.优化职业教育类型定位。强化职业教育服务上海产业结构升级能力,深化产教融合、校企合作,培养更多高素质技术技能人才。完善上海现代职业教育体系,做精中职、做强高职、建设若干新型职业

院校(五年一贯制),稳步发展职业本科教育,持续完善贯通培养模式,着力加强基于能力本位一体化的贯通课程、教材体系建设。深化职业教育教师教材教法“三教”改革,推动市级规划教材建设,鼓励校企合作开发工作手册式、活页式、融媒体教材,探索以学生为中心的教法创新。强化校企双元育人,健全激励企业参与人才培养的机制,根据专业特点及行业需求,推行现代学徒制、企业新型学徒制、订单式培养,发挥职教集团集聚资源的平台作用。健全职业学校人才培养质量督导评价制度,重点考察学校提升劳动者素质和技术技能水平的能力。深化职业教育办学体制改革,推动形成政府统筹管理、行业企业积极举办、社会深度参与的多元办学格局。

8.促进市民终身学习和终身发展。进一步完善终身教育体系,增强服务市民终身学习和终身发展的能力。引导高校和职业院校加强继续教育与社会培训服务,提升高等学历继续教育办学水平和人才培养质量,探索在岗人员“双元制”继续教育模式。建设终身教育师资库和师资培训基地,制定实施终身教育师资队伍资质标准。提升高等教育自学考试管理服务水平。建立学习型城区监测制度,分层分类开展学习型组织建设和市民终身学习需求与能力监测。大力发展社区教育,丰富各类学习资源,创新社区教育载体,扩大社区教育服务规模。培育老年教育多元举办主体,加强老年教育基层社会学习点建设,扩大老年教育资源供给。完善学分银行制度,健全各级各类学习成果认证机制。加大推广个人终身学习账户应用,探索建立个人终身学习空间。全面加强新时代语言文字工作,加强重点人群语言能力培训,开展区域和行业语言文字规范化水平监测,推进城市语言服务资源建设。

(四)增强教育引领支撑功能,提升服务社会能级水平

高等教育是科技第一生产力、创新第一动力、人才第一资源的重要结合点,要充分发挥高校和职业院校在科技创新策源、文化传承创新、产业转型升级、区域协同发展和对外开放交流等方面的重要作用,更好地为改革开放和社会主义现代化建设服务。

1.深化“双一流”建设。支持在沪部属高校“双一流”建设,发挥部属高校辐射引领作用。继续推进高水平地方高校建设,进一步落实和扩大办学自主权,重点打造若干具有世界影响力、特色鲜明的高水平高校和学科,提升地方高校整体实力和服务支撑能力。持续推进高峰高原学科建设,以学科领域为突破口,助力高峰学科攀峰能力提升,持续支持数学、物理、化学、生物等基础学科建设,促进学科交叉融合,拓展高原学科建设深度与广度,支持不同类型高校进一步聚焦发展主干学科、特色学科。

2.持续提升高校创新策源能力。鼓励引导高校面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康,汇聚全球创新资源和要素,开展高水平基础研究和应用基础研究,实现原始创新突破。支持高校加快培育和建设国家重点实验室、重大科技基础设施、前沿科学中心等基础研究创新平台,积极参与国家实验室和张江综合性国家科学中心建设,鼓励高校发起和参与国际大科学计划和大科学工程。建设高水平协同创新中心,引导高校主动跨前一步,围绕集成电路、生物医药、人工智能等重点产业领域开展高质量的产学研协同创新,力争在共性关键技术、前沿引领技术、现代工程技术、颠覆性技术创新等方面取得重大突破。进一步推动高校技术转移机构专业化、职业化、国际化建设,提升专利运营能力和专利质量。促进大学科技园高质量发展,将其打造成为各类创新要素汇聚、融合、聚变的大平台,更好地服务区域发展和科技创新。加强中国特色新型高校智库建设,以科学咨询支撑科学决策,以科学决策引领科学发展。

3.深化产教融合良性互动。落实国家产教融合型城市建设试点任务,实施产教融合创新工程,建立产教融合发展多部门协同推进机制,建设产教融合改革发展先导区。促进人才培养供给侧和产业需求侧深度对接,为增强产业核心竞争力、汇聚发展新动能提供支撑。构建教育与产业融合发展格局,结合区域功能、产业特点,探索职业教育与高等教育差别化发展路径,在自贸试验区临港新片区、长三角生态绿色一体化发展示范区等重点区域建设新型职业院校(五年一贯制),建设若干校企共建共享的产教融合实训基地。以需求为导向,不断优化职业教育与高等教育布局,完善人才培养结构动态调整机制,聚焦重点产业,打造一批产教融合型园区、院校和学科专业群。深化“引企入教”改革,鼓励以引企驻校、引校进企的方式建设“企业学区”和生产性实训基地,推行面向企业真实生产环境的人才培养模式。建立产教融合导向的教育质量评价制度,支持学校深度融入和服务区域产业发展。

4.提高新城公共教育服务的能级和水平。按照独立的综合性节点城市定位,根据人口数量、结构和变化趋势,结合嘉定、青浦、松江、奉贤、南汇等五个新城产业布局和区域优势,坚持高起点规划、高标准

建设、高质量发展,进一步优化教育资源,构建体系完整、特色鲜明、功能齐全的教育发展格局,发挥教育在推动新城产教融合、职住平衡、吸引集聚人才等方面的重要作用。支持新城率先探索建设“未来学校”,在有条件的新城建设新型职业院校(五年一贯制)和高水平大学(校区)。充分利用高校、科研院所、大型企业及市属优质教育资源,推动新城学校高起点办学。优化教育多元供给,做好外籍人员子女学校、国际课程班及民办学校等设点布局,满足海外引进高端人才等不同群体多样化的教育需求。鼓励支持高校利用人才、科研等优势,支撑新城建设,促进新城与高校联动发展。

5.建设区域教育协同发展新机制。充分发挥上海龙头带动作用,进一步完善长三角一体化发展教育协同推进机制,建立配套政策联动制度,形成具有重要影响力的交流品牌、知名论坛和重大赛事。推动建立长三角区域教育现代化监测评价机制,提升区域教育整体水平和服务能力。探索形成长三角生态绿色一体化发展示范区教育高质量发展推进机制,布局建设一批有集中度、显示度的高品质教育服务品牌,建设长三角区域教育大数据中心,发挥示范区教育辐射带动作用。牵头探索长三角区域引领长江教育创新带新机制,形成互联互通和协同治理新格局。做好对口支援,继续开展组团式援助,与对口地区共建职业教育联盟,支持边疆地区国家通用语言文字教育资源建设,稳步扩大高校对口支援、定点结对范围。

6.提升上海教育国际影响力。坚持扩大开放,引进世界一流大学和高水平职业院校来沪开展中外合作办学,鼓励开展中外教育机构学分互认、学历学位互认、办学标准互通,加强高水平中外人文交流研究中心建设。优化国际教育层次结构,保障和提高来华留学教育质量。鼓励更多学生赴海外交流学习和国际组织见习实习,提升学生的国际就业力和国际创业技能。推动高校深度参与国际学术科研合作,合作设立科教基地、创新基地,打造高端国际学术交流合作平台。鼓励职业院校建立海外教学基地,与企业赴海外联合办学,服务企业“走出去”战略。强化国际理解教育和国际素养培养,推进国际理解教育校本课程开发与实施,探索构建中外融合的“上海课程”,支持上海国际化基础教育发展和境外中文学校设立,支持和组织学生参与国际性艺术、体育赛事和展演,增强学生对多元文化的理解。贡献国际教育治理的中国智慧、上海方案,支持联合国教科文组织教师教育中心、国际戏剧协会等国际组织建设发展,吸引更多国际组织和机构落驻,参与提供更多国际教育公共产品。加强战略非通用语种人才培养力度,为国家“一带一路”复合型战略人才培养和储备提供保障。

(五)落实教育优先发展战略,提升综合保障水平

把教育优先发展作为推动党和国家各项事业发展的先手棋,在经济社会发展规划上优先安排教育、财政资金投入上优先保障教育、公共资源配置上优先满足教育和人力资源开发需要,进一步加大经费投入,强化基本建设保障,推进信息技术运用,为教育高质量发展奠定更为坚实的基础。

1.全面落实经费投入保障。大力保障财政教育经费投入,确保落实“两个只增不减”。健全生均拨款制度及其调整机制,推动各级教育生均经费标准达到并保持全国城市领先水平,完善非义务教育培养成本分担机制。调整优化教育经费使用结构,完善地方教育附加使用结构比例,提高使用效益;完善教育一般性转移支付制度,加大基础教育资源统筹规划和建设力度,推动教育经费向薄弱地区和关键环节倾斜。深化高等教育经费投入机制改革,完善以基本办学经费和内涵建设经费为主的经常性经费投入机制,改进高校“双一流”建设等专项经费投入方式。扩大高校综合预算试点范围,建立经费使用“负面清单”,深化实施上海地方公办高校总会计师制度,扩大高校经费统筹使用权和自主权。提高教育经费使用效益,全面实施预算绩效管理,健全体现教育行业特点的绩效管理体系和激励约束机制。

2.提升教育基本建设和综合保障水平。坚持根据发展趋势开展教育基本建设的原则,前瞻性规划和布局教育基本建设,建立教育基本建设标准动态调整机制,进一步完善和落实好各级各类学校建设标准。完善基础教育资源配置,聚焦入学入园矛盾突出区域和资源相对薄弱地区,优化全市基础教育设点布局。建立适应上海高等教育事业规模调整扩容、内涵发展、布局调整的校舍资源保障机制,有效保障高校基本办学条件,支持重点学科实验室等科研用房建设,进一步优化市属高校空间布局结构。实施市级财力支持民办高校实验实训中心建设项目,推动民办高校深入开展产教融合。建立健全市区协同的学校不动产登记“绿色通道”,完成校舍不动产权证确权补证工作。鼓励各区将体育、文化等公共服务设施建在高校内,探索学校文体设施建在社区,促进资源共享。推进美丽安全校园建设,完善现代化的学

校后勤保障体系,提升校园基本公共服务能级。

3.深入推进新技术赋能教育。推动教育数字化转型和广泛应用,使学习更有乐趣,使学生成长更快乐。着力建设教育数字基座,升级教育数据中心,完善教育数据标准体系,优化大规模智慧学习系统,提供更多优质、泛在的数字化教育应用场景,为全市师生提供优质在线教育和个性化学习支持。提升师生信息素养,加强师生信息技术应用能力和信息思维培养,增强师生网络和信息安全意识。以新技术促进教育理念和教学模式变革,建设数字教材资源、研究型课程自适应学习平台,推进优质教育资源建设、开放与共享。构建基于5G等技术的“云—网—边—端”一体化基础环境,加快学校全面感知物联网基础设施配置,加强教育信息化的网络安全保障,推进智慧学校、智慧实验室建设,建设教育现代化动态监测网络、教育决策智能化支持系统。推进学校信息化应用统一解决方案,按照“政府定标准、搭平台,企业做产品、保运维,学校买服务、建资源”的模式,规划学校信息化基础应用平台。以新技术优化教育治理,推进教育管理和政务服务“一网通办”“一网统管”,以教育大数据应用提升管理决策水平,推动“智慧教育”成为上海智慧城市建设新亮点。

(六)加强教育统筹与活力激发,推进治理体系和治理能力现代化

坚持依法治教、依法治校,健全市级教育统筹机制,完善学校内部治理体系,强化简政放权、放管结合、优化服务,进一步向基层教育单位放权,赋予学校更大办学自主权,充分激发教育工作者教书育人、干事创业的潜力活力。

1.深化政府部门依法治教。落实教育系统单位党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责,将履职情况纳入年终述职范围。推动完善教育领域地方性法规体系,加快推进未成年人保护、民办教育、学前教育、校外教育、终身教育等地方立法工作,提高地方性法规之间的协同性。推进依法行政,完善公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论等重大行政决策程序,健全教育重大决策责任追究制度。加强规范性文件管理,健全制定程序、完善评估机制、定期开展清理。完善教育执法和监督机制,加强教育综合治理和联合执法,依法查处违反教育法律法规、扰乱教育秩序、侵害合法权益的行为。完善师生权益保护救济制度,健全多元化的纠纷解决机制。完善教育信息公开制度,依法保障人民群众知情权。

2.促进学校依法自主办学。深化教育领域“放管服”改革,落实和扩大各级各类学校办学自主权,充分激发广大校长、教师教书育人的积极性、创造性。完善教育行政部门权力清单和责任清单制度,健全学校办学自主权的制度保障。优化学校法人治理结构,构建系统完备的学校规章制度体系,健全以章程为统领的学校内部治理制度,创新章程实施保障机制。聚焦进一步激发中小学办学活力,探索建立符合上海实际的中小学管理制度,落实中小学办学主体地位,增强学校发展内生动力。完善行业企业广泛参与的现代职业学校制度,鼓励和支持职业教育学校依法开展校企合作。深化中国特色现代大学制度建设,增强高校自主发展能力。

3.强化市级教育统筹力度。健全部市战略合作会商机制,形成有关部门和各区协同推进、各级各类教育协调发展的工作局面。健全完善以规划为引领,资源配置为支撑,监督评价为保障的教育统筹机制,形成社会多方参与和支持教育发展的良好生态。加强基础教育资源动态统筹,提升区域教育资源与入学需求的匹配度。优化高等教育招生规模和结构,更好地适应人民群众高品质生活需求和城市高质量发展需要。优化高等教育和职业教育资源布局结构,提升教育支撑服务人民城市建设、科技创新和产业转型升级的能力。

4.深化教育督導體制机制改革。依法落实市、区两级教育督导机构设置与力量配备,完善市、区教育督导机构分工协作体系。全面落实教育督导法定职能,建立健全教育督导部门统一负责的教育评估监测机制。健全对市政府相关职能部门履行教育职责进行督导评估的制度、对区政府履行区域教育职责进行综合督政的制度。完善以学校自我评估为基础、内部与外部评估相结合的学校督导制度。建立区域教育发展状况和各级各类教育质量常态化评估监测制度。依法公开督政、督学、评估监测结果,强化教育督导结果应用,建立督导约谈和问责机制。

5.支持和规范民办教育发展。深化非营利性和营利性民办教育分类管理改革,建立健全民办学校分类管理制度体系和检查评估办法,完善差别化的政府扶持政策,探索支持基金会举办民办学校的相关办法,研究分类改革后非营利性民办学校免税资格认定机制。建立民办学校内涵发展、特色

发展引导机制,持续提升民办学校办学质量。支持新设立高水平民办高校,支持符合条件的民办本科院校开展硕士点申报与建设。推进民办学校现代学校制度建设,提升民办教育治理水平。加强教育培训治理,促进校外培训机构规范发展,形成政府依法管理、行业规范自律、社会协同治理的培训市场综合治理格局。

6.健全教育治理多元参与机制。按照科学民主、依法决策的要求,规范重大教育决策程序,健全多元参与的教育标准制定和评价实施机制。培育一流教育智库,鼓励各类社会组织参与教育研究、评估监测等。健全社会主体参与学校治理机制,完善理事会、校务委员会、家长委员会等制度,与社区加强互动、紧密协作,促进资源共建共享,形成家长、社区、用人单位、行业组织等共同参与的学校治理格局。健全教育类社会组织管理机制和管理制度,引导教育类社会组织依法规范开展业务活动,充分发挥其在引进社会资源、促进教育事业发展方面的积极作用。

7.完善校园安全治理机制。深入推进平安校园建设,健全学校安全风险防控体系,形成学校安全管理制度健全、安防力量配备到位、物防技防设施先进、师生安全素养较高、保障机制完善的防控格局,让校园成为最阳光、最安全的地方。

表 3 上海教育“十四五”改革和发展重点项目

序号	重点项目	建设内容
1	教育评价改革项目	1.深化党委政府履行教育工作职责评价,加强市级相关部门和各级政府履行教育职责评价,开展区域教育环境质量评估。 2.改革各级各类学校评价,建立婴幼儿托育服务监测评价制度,完善学前教育质量评估监测和办园行为督导,完善义务教育阶段学业质量“绿色指标”和义务教育学校督导,实施普通高中教育教学质量综合评价和督导制度,改革基于产教融合、工学结合的职业学校办学质量督导评估制度,深化高校分类评价改革。 3.完善教师分类评价,改革教师科研成果评价。 4.完善基于大数据的学生综合素质评价,探索创新人才早期培养机制,完善高校人才选拔培养机制。 5.改革用人单位评价,营造不拘一格降人才的用人环境。
2	学生全面发展促进项目	1.增强德育实效,深化思政课和课程思政、学科德育改革创新,实施文化育人行动和主题教育提质工程,深化网络思政创新计划。 2.提升智育水平,培育基础教育学生面向未来的核心知识、必备技能和关键能力,促进职业教育校企协同育人,深化高等教育创新人才培养改革。 3.提升体育素养,建立示范性学生体育素养发展、评价和保障体系,实施课程、师资、训练及赛事系统衔接的“一条龙”人才培养。 4.提升艺术素养,构建上海现代化学学校美育体系,制定实施新一轮文教结合行动计划。 5.实施劳动教育课程改革、实践活动、资源供给、基地建设、支撑保障建设计划。
3	一流教师队伍建设项目	1.实施师德师风建设工程,提升教师育德意识和育德能力。 2.实施高素质专业化教师培育计划,支持高水平大学成立教育学院,支持市属师范学校建设上海学前教育学院。 3.实施人才引领发展战略,推进高等教育人才揽蓄行动、基础教育人才攀升计划、职业教育人才振兴计划、民办高校“强师”工程和民办中小学优秀青年教师团队建设计划。 4.完善人才数字画像系统建设,强化大数据赋能精准引才。 5.推进绩效工资制度改革,建立适应教育行业特点的薪酬制度和动态调整机制。
4	基础教育高品质发展促进项目	1.探索建设若干所“未来学校”和基础学科拔尖人才早期培养的学科基地。 2.优化基础教育学校发展格局,实施优质幼儿园创建工程,打造一批义务教育示范性学区集团和新优质特色学校,推动普通高中新课程新教材实施和特色普通高中建设,创建民办中小学特色校和民办优质园。 3.深化基础教育教学改革,探索教养医结合的学前儿童科学保教,推动创新创造教育发展,推进线上线下教育融合发展,深化普通高中育人方式改革,深化中考改革和高考综合改革。

序号	重点项目	建设内容
5	统筹推进“双一流”建设和创新策源能力提升项目	1.深入落实国家“双一流”战略,打造若干所世界一流大学、一批世界一流的学科点和学科方向。 2.持续推进高峰高原学科建设,优化高峰学科布局,提升高峰学科竞争优势,拓展高原学科建设深度与广度。 3.深化高水平地方高校建设,增强高水平地方高校比较优势,扩大高水平高校建设和培育范围。 4.实施高校创新策源能力提升计划,实现重大原始创新、关键核心技术突破。
6	高校一流创新人才培养项目	1.实施一流本科、一流研究生专项计划,优化调整学科专业,加强课程教材建设,提升导师指导能力,健全多维分类的质量评价体系。实施民办高校办学质量提升计划。 2.实施“强基激励计划”,培养一批基础学科和前沿交叉学科未来科学家。 3.实施重大关键技术领域博士生培养专项,聚焦重大关键技术领域,开展高层次紧缺人才培养。
7	产教融合创新项目	1.完善产教融合政策支撑和评价体系,探索建立信息服务平台。 2.培育建设产教融合创新主体,建设1—2所具有示范意义的职业本科高校,建设若干新型职业院校(五年一贯制),培育一批产教融合型企业。 3.打造产教融合人才培养创新平台,建设一批产教融合研究生联合培养基地和现代产业学院,建设若干市级产教融合生产实训中心。 4.实施在岗人员继续教育推进项目,推进校企互动、工学互促的培养方式,建设工学结合专业课程,依托学分银行开展学习成果认定转换。
8	教育对外开放提质增效项目	1.实施“校际牵手”交流工程,实施基础教育“交流培优校”“示范特色校”计划、高等教育“伙伴合作校”计划以及港澳台“姊妹学校”等计划。 2.实施国际组织引驻工程,加强若干专业性教育国际组织的建设和引进落驻。 3.实施双向“国际办学”工程,吸引世界一流大学、高水平职业院校来沪办学,推动本市高校到“一带一路”沿线国家办学。 4.实施“上海方案”供给工程,探索“上海课程”、共建海外中国国际学校。 5.实施“语通天下”育才工程。开展战略性非通用语种人才特色培养计划、“一带一路”复合型战略人才培养计划。
9	信息技术赋能教育变革引领项目	1.实施信息素养提升工程,提升师生信息素养和信息技术应用能力,建立信息素养培养及评价体系。 2.深化新技术与大数据融合应用,推进线上线下融合教学,推进基于数据驱动的大规模因材施教,建设学科知识图谱,基于新技术开展教学场景设计。 3.以新基建引领教育网络基础设施升级,建设可支撑大规模在线学习的信息化基础环境,开发适合多场景泛在学习的智能终端,加快智慧数字课堂改造。 4.以建设校园物联网实现伴随式无感知数据采集,推进数字学校和信息化标杆学校建设。
10	教育资源布局调整与基本建设保障项目	1.适应学龄人口变化趋势,优化基础教育资源配置。 2.建立适应高等教育和职业教育事业规模发展、内涵建设、布局结构调整的校舍资源保障机制,重点实施一批科研实训、学生公寓等基本建设项目。 3.实施嘉定、青浦、松江、奉贤、南汇五个新城专项建设,超前推进基础教育设点布局,优化职业教育、高等教育资源配置,扩大新城优质教育资源供给。 4.开展美丽安全校园专项建设,完善校园技防系统,深化智能安防建设,推进生态文明校园建设。开展学校体育和艺术场馆、食堂和教室灯光提升工程。

四、组织领导和实施

党的领导是做好教育工作的根本保证,各级党委、政府要把落实教育优先发展作为重要职责,建立健全规划实施和监督评估机制,确保本规划制定的目标任务有效落地落实。

(一)加强党对教育工作的全面领导

1.健全党对教育工作全面领导的体制机制。完善教育系统党的组织体系、制度体系、工作机制,强化统筹规划、政策指导、协调推进,落实各级政府及有关部门优先发展、重点发展教育的责任,抓好教育

规划重要政策研究和重大任务落地。完善市、区两级党委教育工作领导小组议事决策机制，健全各区、各部门协同推进机制。坚持和完善高校党委领导下的校长负责制，健全中小学校和幼儿园党的领导体制，加强民办学校党的建设，牢牢把握社会主义办学方向。

2.建设高素质专业化教育系统干部队伍。坚持党管干部原则，突出政治标准，落实好干部标准和新时代上海干部特质要求，牢固树立正确的选人用人导向，建设忠诚干净担当的教育系统干部队伍。拓宽选人用人视野，优化教育系统干部队伍知识结构，注重选拔任用政治过硬、历练扎实、表现突出的优秀年轻干部。坚持从严管理监督，加强党风廉政建设，健全党内监督机制，深化细化全面从严治党“四责协同”机制，营造风清气正的教育生态。

3.提高基层党建工作质量。把政治建设摆在首位，不断强化高校院（系）、师生党支部以及中小学校、民办学校等各级各类学校党组织的政治功能，抓好办学治校的基本功，切实发挥战斗堡垒作用。巩固深化“不忘初心、牢记使命”主题教育成果，引领广大党员不忘立德树人初心，牢记为党育人、为国育才使命，更好地当先锋、做表率、作贡献。立足建党100周年新起点，持续实施党建质量提升工程，打造上海教育党建工作品牌。

（二）强化统筹联动机制

1.加强教育市级统筹。进一步完善和健全市委教育工作领导小组统筹协调功能，强化教育改革发展市级统筹的顶层设计。加强各级党委政府部门之间及市、区政府之间协调联动，强化对教育发展的统筹协调，充分、有效凝聚支持教育发展的强大合力。

2.完善信息联动机制。加强市、区之间及部门之间信息沟通，提高教育改革发展相关数据共享水平，增强各相关方面在教育改革发展决策特别是在事关学校布局、教育资源配置等重大决定中的及时响应能力，实现教育事业发展与人口、产业、城市建设等经济社会发展同频共振。

（三）健全规划实施机制

1.推进规划实施。各区政府和有关部门、单位要结合落实《上海教育现代化2035》，把本规划确定的各项目标、任务落到实处。

2.加强监督评估。建立规划中期评估和终期总结监测制度，对本规划实施情况开展跟踪监测和考核评价，即时反馈评估监测结果和改进建议。建立监督问责机制，将规划实施推进情况纳入地方政府绩效考核内容，定期开展督促检查，接受各级人大、政协监督。做好教育规划及相关信息公开，接受市民和社会监督。

3.营造良好氛围。加强舆论宣传引导，大力弘扬尊师重教的社会风尚，积极宣传教育系统先进典型和模范事迹，弘扬教育发展正能量。建立健全公众参与机制，形成社会各界和广大群众共同关心、支持和推动教育高质量发展的良好局面。

上海市人民政府关于印发《上海市生态环境保护“十四五”规划》的通知

（2021年8月6日）

沪府发〔2021〕19号

各区人民政府，市政府各委、办、局：

现将《上海市生态环境保护“十四五”规划》印发给你们，请认真按照执行。

上海市生态环境保护“十四五”规划

为推动本市经济高质量发展与生态环境高水平保护，根据《上海市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，制定本规划。

一、“十三五”时期的主要成效

(一)污染防治攻坚战阶段性目标任务全面完成

蓝天保卫战方面,全面取消分散燃煤,完成中小燃气(油)锅炉的提标改造,燃煤电厂实现超低排放。完成挥发性有机物(VOCs)治理 3262 家。实现车用柴油、普通柴油、部分船舶用油“三油并轨”,上海港率先实施船舶低排放控制措施。高污染车辆淘汰、新能源车推广、非道路移动机械污染治理等走在全国前列。碧水保卫战方面,全面完成水源保护区排污口调整。启动苏州河环境综合整治四期工程。全面落实河湖长制,全市河湖基本消除劣 V 类水体。净土保卫战方面,完成农用地土壤详查和类别划定,在全国率先完成重点企业用地基础信息调查,完成南大、桃浦等重点区域土壤修复试点。垃圾分类攻坚战方面,率先出台生活垃圾分类地方性法规,全程分类体系基本建成。重点区域综合整治方面,全面完成“五违四必”重点区域整治任务,“五违”集中成片区域基本消除。完成两轮金山地区环境综合整治,区域环境质量明显改善。

(二)环境基础设施能力水平持续提升

完成 31 座城镇污水厂提标改造和 17 座污水厂新扩建工程,总处理能力达到 840 万立方米/日,城镇污水处理率达到 97%左右,污泥设施规模突破 1000 吨干基/日。完成 1700 余个直排污染源截污纳管、54 座雨水泵站截流改造,完成 2.1 万余处雨污混接改造。实施 40.9 万户农村生活污水处理设施改造,农村生活污水处理率达到 88%。新增生活垃圾焚烧和湿垃圾集中处理能力 1.7 万吨/日,无害化处理总能力达到 4.2 万吨/日。危废焚烧规模达到 36.5 万吨/年。黄浦江两岸 45 公里公共空间基本贯通开放,7 个郊野公园先后建成开放,人均公园绿地面积达到 8.5 平方米,森林覆盖率达到 18.49%。

(三)推动绿色高质量发展取得明显成效

划定生态保护红线,守牢生态资源环境底线。完成低效建设用地减量 66.8 平方公里。坚决淘汰“三高”落后产能,累计完成市级产业结构调整项目 5908 项,产业结构成片调整重点区域 51 个,实现铁合金、平板玻璃、皮革鞣制全行业退出。严控煤炭消费总量,煤炭消费总量占一次能源比重从 37%下降到 31%左右,非化石能源占比达到 17.6%。推广新能源汽车 42.4 万辆,集装箱铁海联运达到 26.79 万标准箱。推广绿色建筑总面积 2.33 亿平方米、装配式建筑 1.5 亿平方米。大力发展绿色生态循环农业,农产品绿色认证率达到 24%,畜禽粪污资源化利用率达到 97%。

(四)环境治理体系和治理能力不断完善

成立市生态文明建设领导小组,强化对全市生态文明建设和生态环境保护工作的统筹领导。印发《关于加快构建现代环境治理体系的实施意见》,全面启动现代环境治理体系建设工作。修订环境保护、大气污染防治、排水与污水处理等 6 项地方性法规和建筑垃圾处理等市政府规章,发布 9 项地方标准。完成第二次全国污染源普查,基本实现固定污染源排污许可证全覆盖。完成环境税费制度改革。全面推广环境污染第三方治理。持续深化长三角区域污染联防联控。

(五)生态环境质量明显改善

主要污染物排放大幅削减,环境质量持续改善。2020 年,全市化学需氧量(COD)、氨氮(NH₃-N)、二氧化硫(SO₂)和氮氧化物(NO_x)四项主要污染物排放量,分别较 2015 年削减 68.1%、38.1%、46%和 25.1%,均超额完成国家下达的减排目标。2020 年,全市细颗粒物(PM_{2.5})年均浓度为 32 微克/立方米,较 2015 年下降 36%;环境空气质量指数(AQI)优良率为 87.2%,较 2015 年上升 11.6 个百分点。地表水主要水体水质稳定改善,主要河流断面水环境功能区达标率为 95%,较 2015 年提高 71.4 个百分点;优 III 类断面占比 74.1%,较 2015 年上升 59.4 个百分点,无劣 V 类断面。

二、面临的形势和挑战

(一)发展形势

1. 污染防治进入新阶段。PM_{2.5}、富营养化等传统环境问题尚未得到根本解决,臭氧(O₃)、持久性有机物、环境激素等新型环境风险逐步凸显,碳达峰、碳中和对生态环境保护提出了新要求。环境问题将处于新老交织、多领域化的复杂阶段,需要在强化源头防控和多污染物协同控制上下更大力气。

2. 绿色高质量发展的新要求。积极应对气候变化、长江大保护、长三角生态绿色一体化发展示范区建设等国家战略,以及加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,都要求上海在率先转变生产和生活方式、推进绿色低碳转型、创新污染治理技术、提升环境治理能力和水平等

各方面继续取得新的突破。

(二) 主要问题

1. 生态环境质量与目标定位还有差距。以 PM_{2.5} 和臭氧为代表的复合型、区域性污染特征明显, 大气主要污染物因子处于临界超标水平。部分河道在雨季还存在局部性、间歇性水质反复, 河湖水生态系统较为脆弱, 消黑除劣后水体富营养化问题仍然存在。在超大城市生态资源不足的现状条件下, 城市和自然生态系统的服务功能亟需提升。

2. 结构性污染矛盾较为突出。碳排放总量大、强度高, 低碳转型任重道远。能源消费总量持续走高, 进一步压减煤炭消耗总量的难度加大。传统产业占比依然较大, 主要污染物排放总量维持高位水平。交通需求刚性增长, 全市移动源污染物排放贡献占比持续走高。集成电路、生物医药等重点产业发展中可能面临的环境挑战需尽早谋划应对。

3. 环境基础设施建设管理存在短板。污水处理能力尚未匹配初期雨水治理要求, 排水管网老化、地下水渗漏现象较为普遍, 部分农村生活污水尚未有效处理, 通沟污泥、河道疏浚底泥等处置能力有待提升。生活垃圾、危险废物、医疗废物、一般工业固废等仍将持续增长, 资源综合利用产业的统一规划与布局尚未形成。

4. 环境治理体系和治理能力亟需加强。生态环境保护责任体系需进一步夯实, 政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的多元环境治理体系有待加快构建完善。

三、指导思想、基本原则和主要目标

(一) 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导, 全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神, 深入贯彻习近平生态文明思想和习近平总书记考察上海重要讲话精神, 深入践行“人民城市人民建, 人民城市为人民”重要理念, 坚持稳中求进的工作总基调, 落实减污降碳总要求, 深入打好污染防治攻坚战, 加快推进生态环境治理体系和治理能力现代化, 不断满足人民日益增长的优美生态环境需要, 谱写建设美丽上海新篇章, 实现生态文明建设新进步。

(二) 基本原则

——生态优先, 绿色发展。牢固树立“绿水青山就是金山银山”重要理念, 把降碳作为促进经济社会发展全面绿色转型的总抓手, 强化源头防控, 全面提高资源利用效率, 夯实绿色发展基础, 推动形成绿色生产和绿色生活方式。

——系统思维, 整体保护。遵循“山水林田湖草是生命共同体”, 统筹生态环境各要素、各领域, 进行整体保护、宏观管控、综合治理, 提升生态系统质量和稳定性, 促进人与自然和谐共生。

——精细管理, 分类施策。坚持目标导向、问题导向、效果导向, 更加突出精准治污、科学治污、依法治污, 持续提升环境治理的针对性和有效性, 做到精准发力、科学施治、依法推动。

——区域协同, 共保联治。紧扣一体化和高质量两个关键词, 完善长三角区域生态环境保护协作机制, 加快探索区域联动、分工协作、协同推进的生态环境共保联治新机制、新路径。

——改革创新, 多元共治。加快构建党委领导、政府主导、企业主体和公众共同参与的现代环境治理体系, 把制度优势更好地转化为治理效能, 实现政府治理和社会调节、企业自治的良性互动。

(三) 主要目标

1. 总体目标

到 2025 年, 生态环境质量稳定向好, 生态服务功能稳定恢复, 节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式初步形成, 生态环境治理体系和治理能力现代化初步实现, 让绿色成为上海城市发展最动人的底色, 成为人民城市最温暖的亮色, 为早日建成令人向往的生态之城和天蓝地绿水清的美丽上海奠定扎实基础。

2. 具体指标

生态环境质量方面。到 2025 年, 大气六项常规污染物全面稳定达到国家二级标准, 部分指标优于国家一级标准。其中, PM_{2.5} 年均浓度稳定控制在 35 微克/立方米以下; AQI 优良率稳定在 85% 左右, 全面消除重污染天气; 集中式饮用水水源地水质稳定达到或好于 III 类, 地表水达到或好于 III 类水体比例达到 60% 以上, 重要江河湖泊水功能区基本达标, 河湖水生态系统功能逐步恢复; 土壤和地下水环境质

量保持稳定；近岸海域水质优良率稳定在 14%左右。

生态环境治理方面。到 2025 年，城镇污水处理率达到 99%，农村生活污水处理率达到 90%以上，生活垃圾回收利用率达到 45%以上；受污染耕地安全利用率和污染地块安全利用率达到 95%以上；森林覆盖率达到 19.5%以上，人均公园绿地面积达到 9.5 平方米以上；湿地保护率维持 50%以上，生态系统功能逐步恢复。

绿色低碳发展方面。主要污染物减排完成国家相关要求，碳排放总量提前实现达峰，单位生产总值二氧化碳排放、单位生产总值能源消耗、万元生产总值用水量持续下降并完成国家要求，农田化肥施用量和农药使用量分别下降 9%和 10%。

上海市“十四五”生态环境保护主要指标

类别	序号	指标名称	单位	2025 年目标	属性
生态环境质量	1	细颗粒物(PM _{2.5})年均浓度	微克/立方米	<35	约束性
	2	环境空气质量(AQI)优良天数比率	%	85 左右	约束性
	3	集中式饮用水水源地水质达到或好于Ⅲ类比例	%	100	约束性
	4	地表水达到或好于Ⅲ类水体比例	%	>60	约束性
	5	地下水质量Ⅴ类水比例	—	保持稳定	预期性
	6	近岸海域水质优良(一、二类)比例	%	14 左右	预期性
	7	公众对生态环境满意率	%	80 左右	预期性
生态环境治理	8	城镇污水处理率	%	≥99	约束性
	9	农村生活污水处理率	%	≥90	预期性
	10	生活垃圾回收利用率	%	>45	约束性
	11	受污染耕地安全利用率	%	≥95	预期性
	12	污染地块安全利用率	%	≥95	预期性
	13	森林覆盖率	%	>19.5	约束性
	14	人均公园绿地面积	平方米/人	>9.5	约束性
绿色低碳发展	15	主要污染物减排	—	完成国家要求	约束性
	16	单位生产总值二氧化碳排放降低率	%	完成国家要求	约束性
	17	单位生产总值能源消耗降低率	%	完成国家要求	约束性
	18	万元生产总值用水量降低率	%	完成国家要求	约束性
	19	中心城绿色交通出行比例	%	≥75	预期性
	20	农田化肥和农药施用量降低率	%	9/10	约束性

注：“十四五”期间，地表水水质断面包括国控、市控断面，共计 273 个。

四、主要任务

(一)全面推进绿色高质量发展，提前实现碳排放达峰

1.产业结构转型升级

产业空间布局优化。落实“三线一单”生态环境分区管控要求，完善动态更新和调整机制。推进桃浦、南大、吴淞、吴泾、高桥石化等重点区域整体转型，加快推进金山二工区、星火开发区环境整治和转型

升级。基本完成规划保留工业区外化工企业布局调整。

重点行业结构调整。严格控制钢铁产能,加快发展以废钢为原料的电炉短流程工艺,减少自主炼焦,推进炼焦、烧结等前端高污染工序减量调整。废钢比力争达到 15% 以上。严格控制石化产业规模,推进杭州湾石化产业升级。加快产业结构调整,调整对象由高能耗、高污染、高风险项目进一步转向低技能劳动密集型、低端加工型、低效用地型企业,重点推进化工、涉重金属、一般制造业等行业布局调整。聚焦低效产业园区转型升级,引导资源高效优配。

工业领域绿色升级。以钢铁、水泥、化工、石化等行业为重点,积极推进改造升级。深化园区循环化补链改造,利用新技术助推绿色制造业发展,实现现有循环化园区的提质升级,引导创建一批绿色示范工厂和绿色示范园区。以清洁生产一级水平为标杆,引导企业采用先进适用的技术、工艺和装备实施清洁生产技术改造,推进化工、医药、集成电路等行业清洁生产全覆盖,推广船舶、汽车等大型涂装行业低挥发性产品替代或减量化技术。到 2025 年,推动 450 家企业开展清洁生产审核,建成 50 家清洁生产示范企业。

绿色农业高质量发展。加大农业绿色生产技术推广力度,建立水稻绿色生产示范基地、蔬菜绿色生产示范基地。到 2025 年,地产绿色优质农产品比例达到 70%,绿色农产品认证率达到 30% 以上。开展化肥农药减量增效行动,推进 10 万亩蔬菜绿色防控集成示范基地和 2 万亩蔬菜水肥一体化项目建设。发展生态循环农业,集中打造 2 个生态循环农业示范区、10 个示范镇、100 个示范基地。探索在不同类型生产主体之间形成互惠互利、协同发展的模式,建立生态循环农业工作长效机制。鼓励水产养殖企业、养殖户试点生态循环模式,建设 12 个美丽生态牧场,建设 100 个国家级水产健康养殖示范场,水产绿色健康养殖比重达到 80%。

大力推动节能低碳环保产业发展。建设低碳环保科创功能性平台,建设一批区位优势明显、产业特色突出的节能环保产业园。积极支持相关企业承担国家和地方的重点绿色技术创新项目。支持做大做强一批节能低碳环保企业。引导相关企业积极参与“一带一路”国家(地区)新能源开发利用、节能环保等项目建设。

2. 优化调整能源消费结构

严格控制煤炭消费总量。控制工业用煤,确保重点企业煤炭消费总量持续下降。在保障电力供应安全情况下,合理保持公用电厂用煤稳定,积极推动公用亚临界煤电机组等容量替代,有序推进市内燃机调峰电源建设。结合高桥石化调整,关停高化自备电厂。对宝钢和上海石化自备电厂,按照煤电机组不超过三分之二实施清洁化改造,保留的煤电机组实施“三改联动”(节能改造、灵活性改造、具备条件的实施供热改造)或等容量替代。大力推进公用燃煤电厂省间发电权交易,开展自备电厂控煤压量后的电能替代交易。积极争取提高外来低碳电消纳,新增用电需求主要由区域内清洁能源发电和区域外输电满足。到 2025 年,全市煤炭消费总量较 2020 年下降幅度完成国家下达目标,占一次能源消费比重下降至 30% 左右。

加快实施清洁能源替代。完善天然气产供储销体系,推进上海 LNG 站线扩建项目和沪苏、沪浙省际管网互联互通,形成国际国内、海上陆上、现货长协的多气源联保联供格局。到 2025 年,天然气消费量占一次能源消费比重达到 17% 左右。进一步发展太阳能、风电、氢能等非化石能源,非化石能源占一次能源消费比重完成国家下达目标。加快开发建设奉贤、南汇、金山海上风电基地,探索建设深远海海上风电,推进陆上风电建设,进一步扩大风电装机规模。实施“光伏+”专项工程,重点依托工商业建筑、公共建筑屋顶、产业园区等,实施分布式太阳能光伏发电,积极推动农光互补、渔光互补、建筑光伏一体化等模式,发展氢能产业集群。

提升重点领域节能降碳效率。完善能耗“双控”制度,进一步提高工业能源利用效率和清洁化水平,健全能源资源要素市场化配置机制。到 2025 年,电力、钢铁、有色金属、建材、石化、化工等重点行业能源利用效率达到或接近世界先进水平。推广绿色公路、绿色港口全生命周期建设,进一步促进交通建设装配式工艺发展,逐步建立交通绿色设计标准体系。

3. 深化交通运输结构调整

绿色高效交通运输体系建设。打造公交优先、慢行友好的城市客运体系,进一步完善一体化公共交通体系。到 2025 年,中心城公交出行比重达到 45% 以上,中心城绿色出行比例达到 75% 以上。持续发

展绿色货运,积极推动货运向公转铁、公转水方式发展,提升铁路、水路货运比重。在上海港港区等区域,开展近零排放或低碳排放试点,推进城市绿色货运配送试点示范项目建设。深化集疏运结构调整和站点布局优化,鼓励沿江港航资源整合,集装箱水水中转比例不低于52%。积极发展江海联运、江海直达、滚装运输、甩挂运输等运输组织方式,基本形成规模化、集约化和快捷高效的现代化航运集疏运体系。

移动源能源结构调整。公交汽车、巡游出租车、党政机关公务车辆、中心城区载货汽车、邮政用车全面使用新能源汽车,国有企事业单位公务车辆、环卫车辆新能源汽车占比超过80%,网约出租车新能源汽车占比超过50%,重型载货车辆、工程车辆新能源汽车明显提升。积极开展氢燃料电池汽车示范车应用,建成运行70座以上加氢站,燃料电池汽车达到万辆级规模以上。加大内河新能源船舶推广力度。

4. 践行绿色低碳简约生活

绿色低碳建筑。不断提升建筑能效等级,推广绿色建筑设计标准。完善低能耗建筑体系、建筑能耗限额管理体系,全面推进新建建筑应用可再生能源,持续提升既有建筑能效,开展超低能耗建筑示范建设。进一步推广装配式建筑,积极推进绿色生态城区创建和既有城区绿色更新实践。

绿色产品消费。推行绿色产品政府采购制度,结合产品品目清单管理,在政府采购中,加大绿色产品相关标准的应用。国有企业率先执行企业绿色采购指南,鼓励其他企业自主开展绿色采购。积极发挥绿色消费引领作用,大力推广节能环保低碳产品。坚决制止餐饮浪费行为,积极践行“光盘行动”。

绿色生活创建。分类推进节约型机关、绿色家庭、绿色学校、绿色社区、绿色出行、绿色商场、绿色建筑等重点领域创建活动。健全绿色生活创建政策措施。鼓励开设节能超市等,完善销售网络,畅通绿色产品流通渠道。

宁静生活环境。修订上海市声环境功能区划,完善噪声污染防治管理制度。加强噪声达标区管理,提升监控技术水平。以高速公路、快速路、轨道交通为重点,强化交通噪声污染防治。加强工业噪声污染源头控制,加大建筑施工噪声管理与执法力度,强化社会生活噪声管控,倡导公民参与噪声环境管理。

5. 高标准建设绿色发展新高地

打造新城建设运行新模式。将嘉定、青浦、松江、奉贤和南汇新城建设成为“最现代”“最生态”“最便利”“最具活力”“最具特色”的独立综合性节点城市。全面倡导绿色低碳的生活方式和城市建设运行模式,新建城区全部执行绿色生态城区标准,新建民用建筑严格执行绿色建筑标准,提升既有建筑能效。优化能源结构,鼓励使用清洁能源,推广分布式供应模式。加强再生水、雨水等非常规水资源利用。“十四五”期末,新城绿色交通出行比例达到80%。到2025年,新城水功能区水质达标率达到95%左右,污染地块安全利用率达到100%,全面实现原生生活垃圾零填埋,工业固废资源化利用水平位于全市前列。率先确立绿色低碳、数字智慧、安全韧性的空间治理模式,新城精细化管理水平和现代化治理能力全面提升。

高水平建设长三角生态绿色一体化发展示范区。重点推进清洁生产、绿色产品和绿色消费,逐步形成绿色产业健康发展和简约适度、绿色低碳、文明健康的生活方式。加强饮用水水源地安全保障,建设太浦河清水绿廊,提升水域生态服务功能。打造一体化生态空间格局,整体规划设计示范区生态廊道体系,重点打造东太湖到黄浦江的绿廊。统筹区域湿地资源,建设“蓝色珠链”,以青浦区为中心,适时创建国际湿地城市。在先行启动区开展近零碳试点示范,到2025年,努力实现PM_{2.5}达标和二氧化碳排放达峰。

高标准建设崇明世界级生态岛。滚动实施崇明世界级生态岛三年行动计划,积极推进碳中和示范区建设,推进实施一批生态保育、生态管控与修复试点示范项目。健全打击非法捕捞长效机制,保护东滩鸟类国家级自然保护区和长江口水域生态环境,努力恢复河口滩涂的生物多样性。坚持世界级生态岛的理念和标准,推进“海上花岛”建设。建设千亩花卉产业园,打造花卉研发、生产和销售全产业链,带动全岛生态产业转型和功能提升。大力发展都市现代绿色农业,推广无化肥、无农药农产品,打造更多都市现代农业项目。开展乡村振兴示范村建设。

高起点打造临港新片区国家绿色高质量发展新标杆。打造高质量、一体化、可持续生态环境体系,全力建设花园城市、海绵城市、无废城市、低碳城市、韧性城市。优化绿林水为网架的生态格局,建设8公里景观带,实施南岛景观绿地改造。加快建设星空之境海绵公园、顶科社区公园、赤风港湿地公园,依

托水系海岸,建设慢行绿道网络。到2025年,森林覆盖率达到15%。打造亲水美丽的海绵城市,编制海绵城市专项规划,完善技术标准体系,加强滴水湖高品质风景区建设。强化固体废弃物资源化利用,推进企业绿色供应链建设,打造一批绿色工厂和循环化园区。建设生活源固废集运利用综合体。提升区域环境质量,水功能区水质达标率保持100%。优化污水处理系统格局,提升重点产业污染物排放治理技术。建立低碳交通网络,形成智能新能源汽车产业集聚和示范应用高地。

6.加强应对气候变化体系建设

制定碳达峰行动方案。明确二氧化碳排放达峰目标、路线图和主要任务,同步谋划远期碳中和目标及实施路径。细化重点行业和区域碳达峰方案和举措,对能源、工业、建筑、交通、新型基础设施等领域和钢铁、石化等重点行业,确定分领域、分行业碳达峰行动计划。

加强应对气候变化监管。统筹应对气候变化和生态环境保护,增强工作合力,做到统一谋划、统一布置、统一实施、统一检查。完善碳排放管理工作机制、统计核算、目标考核等,制定碳排放管理相关地方标准,优化低碳产品等评价、标识和认证制度。

健全碳排放交易市场机制。加快推进全国碳排放交易机构建设。积极开展纳入全国碳交易体系的重点企业配额分配、碳排放核查等工作,并加强规范管理。深化碳交易试点,引导培育碳交易咨询、碳资产管理、碳金融服务等服务机构。积极争取国家气候投融资试点。探索开展碳普惠工作,推进碳普惠市场与碳排放权交易市场相互衔接、相互促进。

深入推进低碳试点。继续做好国家低碳城市、低碳发展实践区、低碳社区、低碳园区、低碳示范机构等试点工作,逐步扩大低碳试点范围。持续推进近零排放项目试点,强化零碳建筑、零碳园区等示范引领作用。

控制温室气体排放。编制温室气体排放清单。支持火电、化工、钢铁等行业开展碳捕获、利用与封存。加强非二氧化碳温室气体排放控制,积极推进电力设备制造、半导体制造等重点行业含氟温室气体减量化试点,加强垃圾填埋场甲烷收集利用,控制秸秆还田过程中甲烷的排放。加强林地、湿地等碳汇体系建设。

长三角区域绿色低碳发展。将应对气候变化纳入长三角区域生态环境保护协作机制,加强区域碳排放权交易、低碳试点示范、适应气候变化等方面合作,探索推进长三角区域碳排放权交易、碳普惠试点等工作。搭建低碳产业交流平台,积极探索低碳技术创新机制,培育具备国内乃至国际影响力的低碳服务品牌企业。

(二)深入打好污染防治攻坚战,持续改善生态环境质量

1.水环境综合治理

(1)全面保障饮用水水源地安全

原水系统安全保障。落实太湖水资源调度方案和长江口咸潮应对工作预案,优化流域应急调度机制。加快饮用水水源连通及有关原水工程建设,建设黄浦江上游水源(金泽)取水泵站及预处理设施。推进青草沙—陈行原水系统连通工程建设,先期建设原水西环线南段工程。结合临港水厂新建工程,配套建设原水支线工程。

水源地环境监管。严格落实饮用水水源地环境保护要求,完善水源地生态保护补偿政策。加强对饮用水水源保护区内流动风险源和周边风险企业的监管。持续完善饮用水水源污染事故应急预案,加强太浦河水源地与上游的联动共保,完善太浦河突发水污染事件应急联动机制。到2025年,全市集中式饮用水水源地水质稳定达到Ⅲ类以上水质标准。

(2)提升污水处理系统能力和水平

污水和污泥处理处置。实施竹园污水处理厂四期、泰和污水处理厂二期、白龙港污水处理厂三期工程建设,启动郊区14座污水处理厂扩建工程。统筹污水厂污泥、河道淤泥、通沟污泥工程设施建设,推进煤电基地污泥掺烧。开展泰和、竹园四期污泥干化工程及白龙港片区干化焚烧设施建设,建成浦东新区、嘉定区等污泥独立焚烧设施。到2025年,全市城镇污水处理率达到99%。

市政管网建设和运维。启动新一轮排水系统建设工程,完成苏州河深隧试验段建设。完善污水管网,完成南干线改造工程,实施竹园—白龙港污水连通管和竹园—石洞口污水连通管工程,推进合流污水一期复线工程建设,增强污水片区输送保障能力和系统安全性。推进污水二三级管网新建工程及污

水泵站新建、改扩建工程,增强地区污水收集能力,实现城镇污水管网全覆盖。全面开展排水设施排查,健全管道、泵站等排水设施周期性检测制度,加大老龄管道维护、修复和更换力度。加强排水系统智能化管理,推动中心城区污水处理厂网一体化运行。

农村生活污水处理。实施农村生活污水治理续建与新建项目,逐步推进已建农村生活污水处理设施提标改造,农村生活污水处理率达到90%以上。加强农村生活污水处理设施的运维管理,完善长效管理机制。

(3)着力防控城乡面源污染

初雨治理和雨污混接改造。建成桃浦、长桥、龙华、天山、曲阳和泗塘等6个中心城区初期雨水调蓄项目,实现周边24个分流制排水系统初雨调蓄。建立雨污混接问题预防、发现和处置的动态机制。

海绵城市建设。临港新片区海绵城市建设实行全域管控,在五大新城和虹桥国际开放枢纽、长三角生态绿色一体化发展示范区、北外滩地区、黄浦江苏州河两岸、桃浦科创智慧城、南大地区、吴淞创新城等区域落实海绵城市建设要求,推动16个市级海绵城市试点区建设。到2025年,40%以上城市建成区达到海绵城市建设要求。完善城市绿色生态基础设施功能,增加雨水调蓄模块,推广小型雨水收集、贮存和处理系统,提高雨水资源利用水平。

农业面源污染防治。划定本市养殖水域滩涂禁养区、限养区和养殖区,做好分区管理工作,逐步实现尾水排放符合国家标准。到2025年,规划保留的水产养殖场实现尾水处理设施建设覆盖率达到80%以上。结合高标准农田、菜田建设,率先在水源保护区、生态建设区以及生态敏感区,先行先试生态沟渠、暴雨塘等农田径流污染物生态拦截技术,逐步建立各类农业面源污染监测监管体系。全面推广有机肥、测土配方施肥,强化病虫害统防统治和全程绿色防控,减少化肥农药使用量。开展高效低毒低残留农药、高效植保机械双替代行动。推广新型水肥一体化等节肥、节药、节水装备,建设水肥一体化示范区以及高效植保示范点。到2025年,农田化肥和农药总施用量分别下降9%和10%。

(4)加强河湖治理和生态修复

入河排污口排查整治。在长江入河排污口先行试点的基础上,全面开展入河排污口排查整治工作。到2025年,基本完成全市入河排污口排查溯源,建成统一的入河排污口信息管理系统和监测网络。分类整治入河排污口,取缔一批、合并一批、规范一批。

水生态保护修复。在水源涵养区,采取人工林、草建设相结合的保护措施,提高生态系统的水源涵养功能。建设重要河湖生态缓冲带,开展景观植被种植、河湖滨小型湿地建设以及河湖岸线清理复绿等工作。持续推进淀山湖等湖库富营养化治理,实施主要河湖氮磷总量控制。以街镇为单元,开展集中连片区域化治理,建设50个生态清洁小流域。打造“幸福河”样板,逐步恢复景观生态服务功能。有序实施通江达海的骨干河道新开或疏通工程。开展全市重要河湖健康评价,基本实现骨干河道和主要湖泊健康评价全覆盖。

长三角区域跨界水体共保联治。继续实施太湖流域水环境综合治理,建立联合河湖长制,落实太浦河、淀山湖等重点跨界水体联保专项方案,共同提升跨界水体环境质量。

2.提升大气环境质量

(1)持续深化VOCs污染防治

重点行业VOCs总量控制和源头替代。按照PM_{2.5}和臭氧浓度“双控双减”目标要求,制定VOCs控制目标。严格控制涉VOCs排放行业新建项目,对新增VOCs排放项目,实施倍量削减或减量替代。大力推进工业涂装、包装印刷等溶剂使用类行业,以及涂料、油墨、胶粘剂、清洗剂等行业低挥发性原辅料产品的源头替代。加强船舶造修、工程机械制造、钢结构制造、金属制品等领域低VOCs产品的研发。鼓励采购使用低VOCs含量原辅材料的产品。

新一轮VOCs排放综合治理。到2022年,完成石化等六大领域24个工业行业、4个通用工序、恶臭污染物排放企业的综合治理,工业VOCs排放量较2019年下降10%。

管控无组织排放。以含VOCs物料的储存、转移输送等五类排放源为重点,采取设备与场所密闭、工艺改进、废气有效收集等措施,管控无组织排放。

加强精细化管理。研究明确VOCs控制重点行业和重点污染物名录清单,并制定管控方案。健全化工行业VOCs监测监控体系,建立重点化工园区VOCs源谱和精细化排放清单,将主要污染排放源

纳入重点排污单位名录,主要排污口安装污染物排放自动监测设备,VOCs重点企业率先探索开展用能监控。

(2)加大移动源污染防控力度

车(机械)优化升级和油品管控。提高在用柴油车检测标准,推进国四排放标准及以下重型营运柴油货车改造达标和淘汰。全面实施重型柴油车新车国六排放标准和非道路移动柴油机械国四排放标准。

机动车污染监控。健全协调机制,部门间数据互联互通,实现移动源全生命周期管理。开展新生产机动车、非道路移动机械检查,主要车(机)型的年度抽检率达到80%以上。全面落实排放检验和强制维护制度,研究提前实施更为严格的在用车排放检验标准。全面开展重型柴油车和非道路移动机械远程在线监管。

港口码头和船舶污染管控。落实船舶大气污染物排放控制区实施方案,研究船舶进入排放控制区使用硫含量 $\leq 0.1\%$ 燃油的可行性,推进船舶氮氧化物(NO_x)排放控制区建设。控制内河港口码头总量,适度控制内河港口码头发展规模。严格执行船舶新环保标准,改造现有非达标船舶,对改造后仍不能达到要求的,实施限期淘汰。推进港作船等船舶结构调整,探索提前淘汰单壳油轮。开展内河码头岸电和机场桥载电源建设,研究制定内河船舶靠泊和民用航空器靠桥使用辅助电源的管理规范。黄浦江轮渡、游览船和公务船使用清洁能源,鼓励新增环卫、客渡、港作等内河船舶更换纯电动或LNG能源。加大B5生物柴油的推广应用力度,研究B10餐厨废弃油脂制生物柴油应用可行性,鼓励B10餐厨废弃油脂制生物柴油混合燃料在内河船舶上使用。研究制定在用内河船舶烟度排放标准,加强燃油质量执法检查。

非道路移动机械污染控制。严格落实非道路移动机械高排放禁止区措施,加快淘汰更新未达到国二排放标准的机械。对港口、机场和重点企业等场内机械,鼓励56kW以下中小功率机械通过“油改电”替代更新,加快推进港口作业机械和机场地勤设备“油改气”或改用其他清洁能源。对56kW以上的国二、国三排放标准的机械,开展非道路移动机械柴油机尾气达标治理,制定技术规范,研究非道路移动机械年检措施。

(3)持续推进面源治理

扬尘污染治理。进一步加强扬尘在线监测,加大对数据超标和安装不规范行为的惩处力度。完善文明施工标准和拆除作业规范,加强预湿和喷淋抑尘措施和施工现场封闭措施,严格约束线性工程的标段控制。修缮现场实施封闭式作业,加强对修缮工程的过程管控。

社会源排放综合治理。完善加油站、储油库、油罐车油气回收长效管理机制。到2022年,完成储油库底部装油方式改造,新增运输汽油的油罐车不得配备上装密闭装油装置。完成原油和成品油码头油气回收,新建原油、汽油(类似汽油)、煤油、石脑油等装船作业线全部安装油气回收设施,新建150总吨以上的国内航行游船应当具备码头油气回收条件。完成汽修行业提标整治,实现绿色汽修设施设备及工艺的升级改造。强化油烟气治理日常监管,城市化地区餐饮服务场所全部安装高效油烟净化装置,加强饮食服务业在线监控设施的安装使用和集约化管理。推广使用低VOCs含量生活日用品。

农业源大气污染物排放控制。开展重点农业源臭气和氨排放防控技术研究,实施畜禽养殖氨排放监测监控,逐步推广种植业氨减排技术。到2025年,粮食生产功能区、蔬菜生产保护区氨减排技术推广应用力争达到80%。

(4)加强长三角大气联防联控

深入开展长三角区域立法、规划、标准、政策、执法等领域的协同合作,深化大气环境信息共享机制。以机动车污染排放异地协同监管、长三角区域船舶排放控制区和低挥发性产品应用推广等为重点,加强区域联合执法。强化重污染天气应急联动,完善跨区域大气污染应急预警机制。

3.土壤和地下水环境保护

(1)农用地污染风险防控

污染源头预防。加强受污染农用地周边重点污染源日常监管,深入开展涉重金属重点行业企业排查整治。完善农业生产档案管理制度,降低农产品重金属超标风险。健全农业投入品废弃物回收和处置体系,从源头上减少投入品对农用地土壤环境质量的影响。

农用地分类分级管理。强化受污染农用地安全利用和管控,严格落实受污染农用地安全利用方案,加强跟踪监测与效果评估,逐步建立受污染农用地风险管控技术体系。对未利用地、复垦土地开垦为耕地的,建立完善土壤风险管控的多部门协调机制。开展土壤污染状况调查,依法进行分类管理,保障农产品质量安全。

(2) 建设用地风险管控

企业土壤污染防治管理。督促土壤污染重点企业落实自行监测、隐患排查、拆除活动备案等法定义务,定期监测重点监管单位周边土壤,完善信息共享和公众监督机制。

建设用地风险管控。完善建设用地环境管理制度,强化规划编制、审批过程中的土地污染风险管控,定期更新建设用地土壤污染风险管控和修复名录。加强用地历史信息管理,强化遗留场地、暂不开发利用场地的管理和风险防控。

污染土壤治理修复。以整体转型区域为重点,有序开展土壤治理修复,探索应用生态型治理修复技术。在涉深基坑工业污染地块试点“环境修复+开发建设”模式。深入研究土壤、地下水污染防治技术。

(3) 地下水污染防治

地下水环境监测。以浅层地下水为重点,优化整合土壤、地下水环境联动监测网络,分类监测地下水环境,试点开展重点化工园区地下水在线监测。开展工业园区(以化工为主)、垃圾填埋场、危险废物填埋场等重点污染源区域周边地下水环境状况调查,实施必要的地下水风险管控措施,加强后期环境监管。对废弃取水井进行排查登记,基于环境风险评估结果,实施分类管理。

地下水污染协同防治。构建区域—场地、土壤—地下水、地表水—地下水等协同监测、综合监管、协同防治体系。建立地下水污染防治分区分类管理体系。实施土壤和地下水污染风险联合管控,动态更新地下水污染场地清单。

4. 近岸海域环境保护

(1) 控制入海污染物排放

入海排污口和河流管控。全面实现入海排污口实时自动监测,建立“一口一册”管理档案,确保入海排污口稳定达标排放。加大入海河流污染治理,削减氮、磷、重金属、持久性有机物等污染物排放。加强对入海河口、海湾出入境断面的总氮、总磷等污染物监测,逐步实施重点河口总量控制。

海域污染控制。强化对船舶污染物接收单位、污染物接收作业的监管,加强海洋船舶污染物接收设施建设与市政基础设施的衔接,实现船舶含油污水、生活污水和生活垃圾“零直排”。严格执行海洋倾废许可制度,控制海洋倾废污染。大力开展海上、海滩垃圾清理,实现各类固体废物的集中收集和岸上处置。

(2) 海洋生态保护修复

按照海洋生态红线管控要求,严禁占用自然岸线的建设项目,确保大陆自然岸线保有率不低于12%。加强海域、海岛、海岸带整治修复,对领海基点岛屿和具有特殊保护价值的岛屿,开展调查评估和生态保护。严格落实无居民海岛生态保护措施。以杭州湾为重点,研究人工岸段海岸带生态系统恢复技术。结合海堤生态化改造,建设滨海岸线示范段。启动金山三岛相关区域的人工鱼礁建设。

(3) 海洋环境风险防范

加强沿海工业企业环境风险防控,提升企业应对突发环境污染事件能力。提高海洋环境风险预报预警能力,加强海上溢油、危化品及核泄漏等突发水污染事件预警系统建设。研究海洋环境生态效应影响。

5. 固体废物系统治理

(1) 源头减量

固废减量。制定循环经济重点技术推广目录,支持企业采用固体废物减量化工艺技术,依法实施强制性清洁生产审核。开展塑料垃圾专项清理,推进快递包装绿色转型,在快递外卖集中的重点区域,投放塑料包装回收设施。倡导商品“简包装”“无包装”。加大净菜上市力度,降低湿垃圾产生量。

生活垃圾全程分类。巩固生活垃圾分类实效,完善常态长效机制。继续开展街镇垃圾分类综合考评,健全市、区、街镇、村居“四级管理”制度。加快推进“点站场”回收体系标准化建设和管理,鼓励有条件的场所细化回收物分类,建立生活垃圾分类全程计量体系。规范生活源有害垃圾和单位零星有害垃

圾收运管理,形成大件垃圾分类投放、预约收集、专业运输处置体系。

危险废物源头管控。加强重大产业规划布局的危险废物评估论证和处置设施建设,强化危险废物源头减量化和资源化。加强重点行业建设项目的危险废物环境影响评价。严厉打击以副产品名义逃避危险废物监管的行为。

(2)提升处理处置能力

“一主多点”的末端处置格局。强化老港生活垃圾战略处置基地和应急保障功能,完成上海生物能源再利用二期项目,加快推进浦东新区、宝山区、崇明区、奉贤区、金山区等区的项目建设,推进生活垃圾与其他固体废物的协同焚烧处置。实现原生生活垃圾零填埋,干垃圾和装修垃圾残渣、湿垃圾残渣等可焚烧类残渣全量焚烧。到2025年,全市生活垃圾焚烧处理能力稳定在2.9万吨/日,湿垃圾处理能力达到1.1万吨/日,应急填埋场应急处理能力达到5000吨/日。加强生活垃圾配套转运设施建设,改造市、区两级中转设施,合理配置湿垃圾专用转运设备及泊位,转运能力达到2万吨/日。持续开展非正规垃圾堆放点摸排整治。

危险废物处置。制定危险废物处置能力建设规划。研究制定危险废物填埋负面清单,严格控制原生危险废物直接填埋。加快建设上海市固体废物处置中心二期一阶段项目。积极推进危险废物焚烧灰渣、生活垃圾焚烧飞灰、重金属污泥等无机类危险废物的利用处置。积极利用水泥窑、工业炉窑等处置危险废物。研究高温熔融、等离子等先进技术应用。

一般工业固废处置。加快建设一般工业固体废物填埋场。建立一般工业固废管理情况报告制度,督促产废单位落实全过程污染防治责任。严格落实一般工业固废跨省转移利用备案制度。

(3)完善资源化利用体系

生活垃圾资源化利用。建成老港湿垃圾二期沼渣利用试点项目,推广科学、稳定、高效的沼渣利用工艺,提升湿垃圾资源化利用水平。进一步合理布局餐厨废弃油脂末端处置设施,提升末端处置效益。完善“两网融合”体系,加强老港基地的废塑料、废玻璃等废物利用工作。完善废弃电器电子产品多元化回收体系,加强对拆解企业的日常监管。探索推进电器电子产品、铅蓄电池、新能源电池、报废机动车等领域回收利用的生产者责任延伸制度。

建筑垃圾资源化处置。加快建筑垃圾资源化利用设施建设,全市建筑垃圾末端集中处理能力达到590万吨/年。推进建筑垃圾转运码头建设。完善区级装修垃圾中转设施布局,鼓励与生活垃圾中转站、“两网融合”体系合并建设。制定建筑垃圾再生建材标准,健全再生产品应用体系。

危险废物综合利用。建设临港新片区危险废物高值资源化与集约化示范基地,在浦东新区、临港新片区、上海化工区、金山区、奉贤区等建设废有机溶剂、废活性炭、废酸集中利用设施。鼓励危险废物资源化利用,巩固集成电路行业废酸“点对点”定向利用成效,试点开展其他危险废物“点对点”定向利用。提标改造老旧设施,对不符合要求的,予以淘汰关停。

种养殖废弃物综合利用。提升畜禽粪污资源化利用水平,推广清洁养殖工艺和粪污资源化利用模式。到2025年,全市畜禽粪污资源化利用率达到98%。持续推进粮油作物秸秆和蔬菜等种植业废弃物资源化利用,支持和引导秸秆离田利用产业化发展。到2025年,全市粮油作物秸秆综合利用率稳定在98%以上。

固体废物资源化利用。建设炉渣、污泥等资源化利用设施和老港固废环保科创中心。在浦东新区、宝山区、松江区、等建设资源循环利用园区。

(4)强化全过程监管

危险废物全过程监管。进一步完善危险废物信息化管理系统,严格执行危险废物转移电子联单、产生单位申报登记、管理计划在线备案。强化信息系统集成联动,针对物流出入口、贮存场所、处置设施和转移路线,分领域分阶段建立可视化、智能化监控体系。完善实验室废物收运处置体系,推广小型医疗机构医疗废物定点集中收集模式。持续开展危险废物专项整治和执法监督,严厉打击危险废物非法转移倾倒等违法犯罪行为。

长三角区域联防联控。强化区域处理处置能力优势互补,实现区域固体废物利用处置能力共建共享。全面实施危险废物跨省转移电子联单制度,推进危险废物跨省转移信息实时共享。研究实施跨省转移分级分类管理,完善固废危废产生申报、安全储存、转移处置的标准和管理制度。探索推进固废危

废利用产品统一标准。探索建设长三角再生资源回收与末端资源化利用企业的互联互通平台。

(三)提升生态系统服务功能,维护城市生态安全

1.优化生态空间格局

(1)生态廊道建设

重点建设环廊森林片区和生态廊道,推进市域生态走廊、生态间隔带和集中森林片区建设,重点实施黄浦江一大治河等生态走廊建设,打造贯穿市域东西的城市生态骨架。继续推动滨水沿路生态廊道建设,持续构建水绿相间的生态网络。加大工业园区内规划绿地及周边防护林带建设力度,构建生产型工业区、“邻避”市政基础设施隔离林带。到2025年,全市净增森林面积24万亩。

(2)公共绿地空间建设

到2025年,全市新增公园600座左右,人均公园绿地面积增加1平方米。实施千座公园计划,系统建设环城生态公园带,建成10座以上特色公园和郊野公园,持续推进外环绿带改造提升。优化中心城区公园布局,改建或新建社区公园、口袋公园,实现公园绿地基本覆盖。结合美丽乡村建设,基本实现“一村一园”。加快推进五大新城和重点区域公园绿地建设、绿道贯通和开放共享,释放生态服务效益。加强骨干绿道建设,新建绿道1000公里以上,其中骨干绿道500公里以上。加强立体绿化建设,新增立体绿化面积200万平方米以上。

2.加强生态系统与生物多样性保护

(1)自然保护地管理

构建以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地管理体系。完成自然保护地整合优化和勘界定标。加大长江口候鸟迁徙地和迁徙通道保护力度。合并崇明东滩鸟类自然保护区和长江口中华鲟自然保护区,整合优化佘山森林公园和西沙湿地公园,新建1处自然保护地。全力推进崇明东滩自然保护区申报世界自然遗产工作。

(2)湿地生态保护修复

聚焦长江口、杭州湾北岸、黄浦江上游等重点区域,加强新生湿地培育、保育和生态修复,通过修复退化湿地、小微湿地、生物促淤滨海湿地等扩大湿地面积,保持湿地总量。研究崇明北沿、九段沙、南汇东滩等湿地生态修复方案,依托杨浦滨江、共青森林公园边滩、梦清园等,探索开展城市湿地系统修复。

(3)生物多样性保护

野生动物植物保护。严格实施长江口全面禁渔,继续开展增殖放流,促进长江口渔业资源恢复。加强重要鸟类资源栖息地、迁徙地保护和建设,修复相关湿地、野生动物重要栖息地。以自然保护地、重要湿地、野生动物重要栖息地为重点,建立健全野生动植物及其栖息地保护监控网络,加强违法捕猎行为监管。针对重点区域、重要珍稀濒危物种、野生动植物资源,定期开展生物多样性调查和评估工作,加强重要动植物资源保护。

生物安全监管。加强进出口有害生物检查,开展外来入侵生物安全性评价,防范生物入侵。加强入侵生物对环境影响的监测,继续做好一枝黄花、互花米草等入侵生物防治工作。加大生物多样性科普宣传力度,提升全社会的保护意识。

3.健全生态系统监管体系

(1)生态质量监测

聚焦自然保护地和生态保护红线内区域,构建覆盖湿地、海洋、河湖、城市、森林、农田等的生态状况调查和监(观)测网络,建立调查监测、成效评估、预测预警、监督检查、信息发布的监管平台。定期开展生态状况监测和评估工作。

(2)生态监督管理

完善生态保护红线监管考核制度,确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。健全生态监测评估预警制度。加强对重大生态环境事件的执法检查。完善社会监督机制和生态环境质量公告制度。

4.强化生态环境风险防范

(1)辐射环境安全管理

辐射安全监管。根据核技术利用风险等级和区域分布情况,完善重点风险源精细化管理制度,强化事中事后管理。进一步规范放射性废物管理,稳步推行医疗机构极短寿命放射性废物的清洁解控。全

面建成移动放射源跟踪系统,有效降低放射源失控风险。

辐射监测。整合全市辐射监测资源,完善以市级辐射监测机构为骨干、区级辐射监测机构为支撑、社会化监测力量共同参与的辐射环境监测体系。试点建立放射性核素排放的在线监测系统。

辐射应急。加强辐射应急体系建设,完善公众沟通机制。修订《上海市处置核与辐射事故应急预案》,加强辐射应急专家库和应急队伍建设。完善辐射安全管理信息化系统。

(2) 环境风险防控

企业环境风险防控。落实企业环境安全主体责任,全面实施企业环境应急预案备案管理。加强企业环境风险隐患排查,组织开展环境应急演练,落实企业风险防控措施,提升企业生态环境应急能力。

环境应急防控。优化市、区环境应急体系,实施分级处置。完善重点产业园区环境监测预警体系。加强环境应急处置队伍建设。

生态环境与健康管理。推进生态环境与健康试点监测和评估工作,培养生态环境与健康专业队伍,提升居民生态环境与健康素养水平。研究以保障公众健康为导向的生态环境与健康科学技术,推进环境健康重点实验室建设。探索建立生态环境与健康管理跨部门跨领域协调机制。在相关区域开展试点工作并逐步推广。

(3) 重金属污染防治

持续更新涉重金属企业全口径环境信息清单。严格涉重金属排放项目环境准入,将重金属污染物指标纳入许可证管理范围。

(4) 新污染防治

针对持久性有机污染物、微塑料等污染物,开展流域、近岸海域生态环境风险调查。加强新化学物质环境管理登记,严格执行产品质量标准中有毒有害物质的含量限值。健全有毒有害化学物质环境管理制度,加强新污染物调查评估技术集成和应用。

(四) 坚持制度创新引领,构建现代环境治理体系

1. 领导责任

环境治理责任。严格落实生态环境保护党政同责、一岗双责。完善环境保护和建设的实施机制,深化落实河湖长制,全面推行林长制。依托城市运行综合管理平台和各区网格化管理机制,加强部门协同、条块联动。探索街镇、产业园区“最小单元”环境治理模式。

评价考核督察。常态化开展领导干部自然资源资产离任审计。健全生态环保督察体系,推进例行督察,加强专项督察,完善整改项目验收、销项制度。

2. 企业责任

排污许可证管理。环评审批与排污许可“二合一”,加强排污许可事后监管,强化环境监测、监管和监察联动,严厉打击无证排污和不按证排污行为。建立与排污许可相衔接的污染源信息定期更新机制。

企业责任制度。督促排污单位健全生态环境保护责任制度。分批制定重点行业环保守则,明确环境管理要求。严格执行排污单位自行监测制度,严厉打击环境监测数据弄虚作假行为。

环境治理信息公开。推行重点企业环境责任报告制度,规范落实上市公司和发债企业环境信息强制披露制度。环保设施向社会公众有序开放。在确保安全生产前提下,鼓励排污企业向社会公众开放。

企业环境信用。全面实施企业环境信用评价制度和动态调整机制,依据评价结果,实施分级分类监管。建设企业环境信用信息平台,依法依规向社会公开企业环境信用信息。健全企业环境信用信息共享和联合惩戒制度,推行企业环境信用与政府采购、财税补贴、评先创优、保险费率厘定、水电价、信贷等挂钩机制。

3. 全民行动

全社会监督。畅通群众诉求表达、利益协调、权益保障渠道。鼓励新闻媒体对各类破坏生态环境问题和环境违法行为进行曝光。健全生态环境损害赔偿和公益诉讼制度,支持具备资格的环保组织依法开展环境公益诉讼。

基层组织社会自治。依托基层组织,加强与相关方的沟通协商,采用多种形式,规范各方环境行为,有效预防和化解噪声污染、扬尘污染、餐饮油烟和异味扰民等市民身边的环境矛盾。

社会组织参与。鼓励群团组织和社会团体参与环境治理,搭建环保社会组织能力培训和交流平台,

引导环保社会组织规范运行。鼓励相关基金会和企业依法依规开展环保公益活动。发挥环保志愿服务组织作用,健全生态环境志愿服务体系。

提高公民环保素养。把生态环境保护纳入国民教育体系,推进生态环境保护宣传教育进学校、进家庭、进社区、进工厂、进机关。加大环保公益文化推广,积极开展环保宣传教育和科普活动。

4. 监管能力

生态环境监测。加快建设陆海统筹、天地一体、上下协同、信息共享的高水平生态环境智慧监测体系,全面提升生态环境监测自动化、智能化、立体化能力。完善环境质量和生态质量监测网络,提升环境质量预报预警和成因分析能力、生态遥感监测能力。加快形成氨、硫化氢等臭气污染物和温室气体监测监控等网络。健全污染源监测体系,开展排污单位用能监控与污染物排放监测一体化试点,建立一体化的移动源监控网络和技术评估体系。提高环境应急监测、辐射环境监测和重大活动保障能力。创新生态环境监测,加强新技术、新方法在监测监控中的应用。提升装备能力,推动监测装备精准、快速、便携化发展。健全环境监测机构质量控制管理体系,确保监测数据真实、准确。

环保执法监管。深化“双随机、一公开”制度,完善环境执法正面清单,全面推行固定污染源分级分类监管。加大生态环境执法力度,对各类环境违法行为,依法追究行政责任、刑事责任。强化行政执法与刑事司法衔接,深入推进生态修复执行机制。充分利用卫星遥感、无人机、在线监控、大数据分析等,开展非现场执法检查。加强生态环境保护执法联动,形成执法合力。

生态环境治理数字化转型。加强大气、水、土壤、噪声、辐射等生态环境领域感知神经元建设,夯实生态环境数字化转型基础。拓展生态环境政务服务“一网通办”,实现生态环境政务服务和公共服务事项全程网上办理。深化生态环境治理“一网统管”,开展生态环境数字化治理技术创新,强化智能场景开发应用,实现生态环境治理态势全面感知、风险监测预警、趋势智能研判、资源统筹调度、行动人机协同,建立科学化、精细化、智能化的超大城市生态环境数字化治理模式。

5. 管理标准

地方立法。开展土壤污染防治、移动源大气污染防治、碳排放管理等相关地方立法研究,出台野生动物保护条例,开展公园管理条例、森林管理规定等的修订工作。

环境保护标准。统筹做好生态环境保护标准制定工作。聚焦汽修、涂装等行业,制定、修订挥发性有机物等重点领域的标准和规范。鼓励推行各类涉及环境治理的绿色认证制度。

6. 市场治理

构建规范开放的市场。规范生态环境领域政府投资项目社会资本市场准入条件。加强环境治理市场管理,健全多部门企业环境信用信息共享和联合惩戒制度,严厉打击不规范的市场行为。试点开展第三方诊断服务等模式。

财税金融政策扶持。依法适时调整税额标准,加强环境保护税与排污许可证、环境执法等的衔接。探索财政激励、金融信贷等支持政策。积极发挥绿色发展基金作用,发展绿色信贷,鼓励绿色债券发展,实施环境污染强制责任保险制度。

价格收费。完善产业差别电价政策。逐步调整优化污水处理费征收标准,在工业园区率先试点实施企业污水排放差异化收费。加快建立垃圾分类、固体废物处理收费机制。

7. 区域协作

制定长三角生态绿色一体化发展示范区生态环境专项规划。在长三角生态绿色一体化发展示范区率先推进统一标准、统一监测、统一执法的环境监管新模式。

建设长三角绿色技术创新综合示范区。加快建设长三角绿色技术创新基地,建立绿色技术产权交易服务平台、绿色项目投融资服务平台等,培育绿色技术创新第三方服务机构。支持绿色技术银行设立绿色产业发展中心,提供“技术+金融”服务。推进长三角区域环境信用体系和绿色供应链体系建设。

五、保障措施

(一) 加强组织实施

各级政府把本规划确定的目标任务纳入本区国民经济和社会发展规划。市相关部门细化落实规划任务,加强协作,定期沟通研究解决规划实施过程中遇到的重大问题,确保完成规划目标任务。

(二) 强化投入保障

制定生态环境领域市、区财政事权和支出责任划分改革实施方案,完善财政资金投入机制。拓宽投融资渠道,加大环境基础设施建设投入力度,吸引社会资本参与准公益性和公益性环境保护项目建设。鼓励创业投资企业、股权投资企业和社会捐赠资金增加生态环保投入。

(三)加强科技支撑

加大对低碳绿色发展以及与民生密切相关领域的核心技术研发力度。开展低碳技术、环境健康风险评估与管控、新型污染物管控等领域的研究。深化大气、水、土壤、固废等领域低碳治理技术研发。整合科技资源,激发创新活力,建设生态环境科技研发与转化功能型平台。

(四)重视宣传引导

搭建公众参与平台,健全公开制度,鼓励社会积极参与规划编制、实施、监督和后评估工作。充分利用新闻媒体进行宣传,做好典型案例的报道与经验推广。通过形式多样的宣传,引导公众积极参与生态环境保护工作。

(五)强化跟踪评估

市生态环境局会同相关部门在 2023 年、2025 年分别对本规划执行情况进行中期评估和总结评估。

上海市人民政府关于 第四届中国国际进口博览会期间 实行临时价格干预措施的通告

(2021 年 9 月 19 日)

沪府规〔2021〕12 号

第四届中国国际进口博览会(以下简称“进博会”)将于 2021 年 11 月 5 日至 10 日在上海举行。为保持价格稳定,形成良好的价格秩序和环境,根据《中华人民共和国价格法》的有关规定,市政府决定,进博会期间对全市除崇明区外的酒店旅馆、网络预约出租汽车(以下简称“网约车”)及部分公共停车场(库)实行临时价格干预。现将有关事项通告如下:

一、临时价格干预措施实施时间

2021 年 11 月 1 日至 2021 年 11 月 12 日。

二、临时价格干预措施实施范围

(一)除崇明区外,具有特种行业许可证(旅馆业)的酒店旅馆及其客房销售企业。

(二)本市所有网约车。

(三)国家会展中心(上海)周边 10 公里范围内(涉及徐汇、长宁、普陀、闵行、青浦、松江、嘉定 7 个区)实行市场调节价的公共停车场(库)。

三、临时价格干预措施实施内容

(一)酒店旅馆客房价格

1.除崇明区外,酒店旅馆销售的 2021 年临时价格干预措施实施期间各类客房的实际交易价格(包含线上、线下所有交易渠道)不得高于 2020 年临时价格干预实施期间该酒店同等房型、同等服务条件客房的最高限价。

2.除崇明区外,2020 年 11 月 13 日以后新开业的酒店旅馆,应参照同等地段、同等档次酒店旅馆客房价格水平,确定 2021 年临时价格干预实施期间各类客房最高销售价格,并向所在行政区文化旅游主管部门申报。其中,2020 年 11 月 13 日至本通告施行前新开业的酒店旅馆,应在本通告施行后 10 个工作日内申报;本通告施行后新开业的酒店旅馆,应在开业前 10 个工作日内申报。区文化旅游主管部门应在受理酒店旅馆申报后 5 个工作日内,会同区价格主管部门出具审核意见,并抄送区市场监管部门。酒店旅馆销售的临时价格干预实施期间,各类客房的实际交易价格(包含线上、线下所有交易渠道)不得高于相关部门核准的价格。

(二)网约车运价

1.本通告施行前已在沪运营的网约车平台,在临时价格干预措施实施期间,其各类车型运价(包括各运价组成部分的价格)不得高于通告施行前30日内本平台实际执行的最高运价(包括各运价组成部分的最高价格)。同时,不得新增其他收费项目。各平台经营者应在通告施行后10个工作日内,将通告施行前30日内本平台实际执行的最高运价表报送市市场监管局。

2.本通告施行后在沪新投入运营的网约车平台,在临时价格干预措施实施期间,其各类车型运价(包括各运价组成部分的价格)不得高于通告施行前已在沪运营网约车平台在本通告施行前30日内相同或相似车型的运价(包括各运价组成部分的最高价格)。各网约车平台经营者应在投入运营前10个工作日,将临时价格干预措施实施期间平台拟实行的运价表报送市市场监管局。

(三)实行市场调节价的公共停车场(库)价格

1.本通告施行前,国家会展中心(上海)周边10公里范围内已对外经营的公共停车场(库)在临时价格干预措施实施期间,机动车停放服务收费标准不得高于通告施行前经营者办理公共停车场(库)经营备案时报送的收费标准。

2.本通告施行后,国家会展中心(上海)周边10公里范围内首次办理经营备案的公共停车场(库)在临时价格干预措施实施期间,机动车停放服务收费标准不得高于所在区域(国展中心周边10公里范围内)同等场(库)最高备案价格。各经营单位应在投入运营前10个工作日,将临时价格干预措施实施期间拟实行的收费标准报送所在行政区交通主管部门。

四、临时价格干预措施实施要求

(一)各经营单位应严格执行临时价格干预措施的有关规定,规范自身价格行为,认真做好明码标价。市、区有关部门应抓紧开展酒店旅馆、交通等专项检查,严厉查处未执行临时价格干预措施等违法行为,维护市场价格秩序。

(二)公民、法人或者其他组织对违反临时价格干预措施的行为,可以通过“12315”投诉举报电话等途径,进行监督举报。

(三)对不执行法定价格干预措施的,有关部门将依据《中华人民共和国价格法》《价格违法行为行政处罚规定》规定,予以严肃查处。

本通告自2021年9月30日起施行,有效期至同年11月12日。

【市政府办公厅文件】

上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市城市管理精细化“十四五”规划》的通知

(2021年7月28日)

沪府办发〔2021〕20号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

经市政府同意,现将《上海市城市管理精细化“十四五”规划》印发给你们,请认真按照执行。

上海市城市管理精细化“十四五”规划

为提高上海城市管理精细化水平,根据《上海市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》,制定本规划。

一、发展基础

(一)工作成效

“十三五”以来,上海按照习近平总书记“城市管理应该像绣花一样精细”的要求,对标最高标准、最

好水平,综合运用法治化、标准化、智能化、社会化手段,努力实现管理的全覆盖、全过程、全天候,着力提升人民群众的认同感、获得感、幸福感和安全感,初步形成了安全、干净、有序的市容市貌和城市管理格局。

1.持续推进“四化”建设,精细化管理体系初步确立

(1)建立健全精细化管理总体架构。合并市政市容管理、数字化城市管理等8个议事协调机构,成立市城市管理精细化工作推进领导小组和区、街镇精细化管理机构。(2)制定实施“三年行动计划”。出台关于加强城市管理精细化工作的实施意见和第一轮三年行动计划(2018—2020年),42项主要实施内容全部完成,其中50%以上内容超额完成。(3)深入推进法治化、标准化、智能化、社会化建设。法治建设有序开展,修订《生活垃圾管理条例》等7部地方性法规,建成全市城管执法基层服务网络体系,城管执法基层基础、社会基础、群众基础进一步夯实。标准体系逐步完善,出台《上海市市政道路建设及整治工程全要素技术规定》《城市容貌规范》等近50部城市管理标准规范。智能化建设初见成效,聚焦高频多发城市管理问题,上线违法建筑治理、玻璃幕墙安全监管等一批应用场景,完成了市、区、街镇“1+3+N”网格化系统2.0版开发升级和部署应用。社会参与形成氛围,累计组建9894个住宅小区业主大会,创新路管会、弄管会等一批自治组织,推动同济大学、上海交通大学等多家高校成立了城市治理相关研究机构。

2.以“三个美丽”为主要抓手,人居环境品质大幅提升

(1)环境治理增效显著。连续开展三轮“五违四必”区域环境综合整治,累计拆除量达到1.6亿平方米,“五违”问题集中成片区域基本消除。全市河道水质已基本消除劣V类,重要河湖水功能区达标率达到98%。基本完成约1500条(段)“内部道路”治理。(2)人居环境品质持续提升。“美丽家园”建设实施各类旧住房更新改造5300余万平方米。建设市级“美丽乡村”示范村124个。(3)城市景观更具魅力。完成第一轮352个“美丽街区”创建。完成360公里道路架空线入地和合杆整治,平均减杆率达到60%。实现黄浦江核心段45公里和苏州河中心城段42公里滨水岸线贯通,公共空间品质不断提升,世界级滨水区框架初步形成。

3.运行安全保障能力显著增强,服务效率效能持续提高

(1)韧性城市建设有序推进。聚焦燃气、房屋安全等重点领域,加强重大风险排摸管控,制定完善安全风险防范和应急处置预案。强化各类管网安全隐患管理,完成高危供水管网改造1240公里以及燃气地下隐患管网更新253公里、老旧住宅立管改造21.9万户。推进16个市级海绵城市试点区建设,临港新片区试点被联合国南南合作办公室发布的可持续城市发展专题报告作为典型案例推介。(2)城市运行服务能级有效提升。完成道路交通缓拥堵项目313个,创建精品示范路222条,中心城区骨干轨道交通线路高峰时段最小运行间隔缩短至1分55秒,交通服务水平不断提高。实现生活垃圾100%无害化处理,完成2.1万余个生活垃圾分类投放点规范化改造,居民区和单位生活垃圾分类达标率均达到95%以上,垃圾综合治理效能持续增强。

“十三五”时期,本市城市管理精细化工作取得了一些成效,但是依然在一定程度上存在着体制机制的系统性建构不充分、“四化”支撑有待进一步加强、对日益增长的民生需求仍缺乏快速响应机制和解决手段等不足。

(二)面临形势

一是城市管理进入新发展阶段。我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,对城市管理的要求从“有没有”逐步上升成为“好不好”,进而“精不精”。城市管理体系有待系统性的改造提升,并将“人民城市”理念贯穿于城市管理全过程、各方面,在补齐民生短板、解决民生难题上下更大功夫。二是城市管理开启新发展模式。上海已迈入从增量扩张转向增量与存量并重的发展转型期,新发展模式将更注重有机更新和内涵提升,城市管理的重点必然从数量导向转向品质导向,从重物质保障转向重文化遗产和机制建设,在增强城市韧性基础上,进一步聚焦规划、建设、管理之间重叠并行的复杂关系。三是城市治理面临新发展要求。城市数字化转型的必然发展趋势和新基建行动的全面推进,既为城市治理现代化提供了重要技术支撑和新动力,又对城市管理的机制变革、流程再造提出了新要求。

二、总体思路

(一)指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻习近平总书记考察上海系列重要讲话和在浦东开发开放 30 周年庆祝大会上重要讲话精神,深入践行“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,坚持以人为本,坚持“三全四化”,把“精细化”的理念和要求贯穿到城市管理的全过程和各方面,以城市数字化转型为契机,以“全要素、一体化、做减法”为手段,提升城市治理体系和治理能力现代化水平,让广大市民感受到市容市貌常新、景观靓丽常在、城市温度常留。

(二)基本原则

一是坚持以人为本、问题导向。把握人民城市的根本属性,服务民生需求,聚焦群众反映强烈的突出问题、难题顽症和瓶颈短板,坚持源头治理与常态长效治理相结合,坚持重点区域和一般区域、中心城区和郊区农村全覆盖,分级分类、精准施策,努力提升市民群众的获得感、幸福感、安全感。

二是坚持系统观念、智慧赋能。加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进,以城市数字化转型为契机,依托“一网统管”,加强各环节、各平台、各部门、各主体之间的紧密衔接与协同,实现高效处置一件事、“观管防”有机统一,将城市管理精细化贯穿城市有机体的全生命周期。

三是坚持创新驱动、示范引领。坚持创新引领发展,聚焦重点领域,发挥敢于担当、主动作为的精神,加强在体制机制、技术方法、行动实践等各层面的全方位创新突破,加快形成示范标杆,以点带面、点面结合,补短板、锻长板、树样板,提升城市管理的精细化水平。

四是坚持基层基础、共治共享。坚持放权赋能增效、做强做实基层,结合网格化管理的赋能升级,全面激发社会活力和参与度。汇聚人民智慧和力量,做优“党建引领、社会动员、协商共治”的多方参与与基层治理格局,让人民群众真正成为城市管理的积极参与者和最大受益者。

(三)发展目标

到 2025 年,建成以“一网统管”为标志、具有一定国际影响力的超大城市精细化管理中国典范,成为国内超大城市管理的先行示范标杆,为推动国家治理体系和治理能力现代化贡献上海智慧、上海样本,为世界超大城市建设和治理提供中国经验、中国方案。

——基本建成规划、建设、管理一体化协同、条线块面无缝衔接的全覆盖、全过程、全天候精细化管理总体架构;

——基本建成以数字化转型为驱动,以网格化管理赋能升级为抓手,线上智慧场景应用与线下业务流程再造相融合,全域感知、全息智研、全时响应、全程协同、全面统筹的精细化综合管理平台;

——初步建成在党建引领下,聚焦基层基础,以高社会参与度和高社会凝聚力为标志,政府、社会、市民共建共治共享的精细化多元治理模式;

——初步建成以体系健全、良法善治的社会主义法治建设为基础,以刚弹结合、分级分类的标准规范为支撑,以合理精准、定量定性结合的考核机制为保障的精细化管理标准规范与科学评估体系。

通过不断创新体制机制,不断完善支撑手段、不断推进行动计划,建设一批宜居、宜业、宜乐、宜游的人民城市精细化管理示范区,汇聚起共建美好城市、共创美好生活的强大合力,全面提升上海在风险预测预判、问题及时发现、事项快速处置、资源统筹调配等各环节的城市治理体系和治理能力现代化水平,让城市运行更安全、更干净、更有序、更便捷、更智慧,奋力创造新时代上海发展新奇迹,共同谱写新时代“城市,让生活更美好”的新篇章。

上海市城市管理精细化“十四五”规划指标

类别	序号	指标名称	单位	“十四五”目标	属性
安全韧性	1	老旧燃气管道更新改造	公里	≥ 300	约束性
	2	老旧供水管网更新改造	公里	≥ 2000	预期性
	3	增设集中充电设施小区数	个	≥ 2500	预期性
	4	城市建成区达到海绵城市建设要求面积比例	%	≥ 40	预期性

类别	序号	指标名称	单位	“十四五”目标	属性
整洁有序	5	生活垃圾分类综合达标率	%	≥95	预期性
	6	生态清洁小流域建设数	个	≥50	预期性
	7	架空线入地和杆箱整治	公里	≥600	约束性
便捷温馨	8	既有多层住宅加装电梯	台	≥5000	约束性
	9	绿道建设	公里	≥1000	约束性
	10	口袋公园建设	个	≥300	约束性
	11	绿色社区创建率	%	≥70	预期性
智慧转型	12	智能快件箱建设	万组	≥1.4	预期性
	13	燃气计量表智能化改造户数	万户	≥200	预期性
	14	研发或升级改造精细化管理智能应用场景	个	≥150	预期性
综合管理	15	新编或修订城市管理标准	部	≥50	约束性

三、主要内容

(一)完善管理体制机制,全面推动精细化管理总体架构建设

1.完善市、区、街镇三级精细化管理体制机制

完善市、区、街镇的事权分工,明确各级工作职责与重点,强化条线与块面间的综合协同能力,实现市级层面定战略抓总体重指导、区级层面定方案抓协调重推进、街镇层面夯基础强治理重落实的基本格局。(1)市级层面,负责制定总体战略,对各区开展指导和评估工作,重点推进制定跨部门法规体系和城市管理标准体系,建立健全多部门协同常态长效管理体制机制和全市精细化管理工作动态评估机制。(2)区级层面,做实做强常态化的区级城市管理精细化专门机构。“因区制宜”,细化工作框架,针对本区痛点短板,拟定综合解决方案。充分利用区级平台联通上下、衔接左右的系统枢纽和作战平台功能,有效实现条块统筹。定期对街镇工作开展调研评估和综合指导,实现条线部门的专业化优势与属地管理部门的综合管理优势最大程度的结合。(3)街镇层面,强化力量全面下放、资源高效下沉、保障有效下沉以及街镇综合协同治理能力建设。加强党建引领下住宅小区综合治理“三驾马车”的合力效应。培育孵化属地化专业社团与第三方机构。推进街道城管执法中队下沉,完善基层综合执法体制,形成基层综合执法和联勤联动新机制。

2.探索规划—建设—管理有机协同的全生命周期精细化管理路径

针对临港新片区、虹桥商务区、北外滩、五个新城等重点地区,结合城市更新、海绵城市和重大项目建设,探索待建储备土地综合管理、地下空间综合开发、无障碍环境等重点领域规划、建设、管理有机协同的机制建设。(1)提高规划弹性和包容性。提高控制性详细规划的指标弹性和调整效率,为城市建设管理动态发展需求预留空间。探索在规划审批中加入编制“运营规划”的要求。(2)建立建设与管理要求前置、规划要求落地与复核的机制。通过政策性文件、导则标准等形式,将建设和运维管理的要求体现在规划编制和土地出让环节,并通过后期项目的初步设计审查、竣工验收等环节确保规划阶段的要求得到精准落地实施。(3)完善重大工程项目协同推进机制。针对重大工程项目交叉影响等问题,探索形成跨行业、跨部门、跨区域统筹推进机制,综合协调优化项目立项、用地、规划、施工、竣工验收等各阶段管理工作。(4)探索成立开发建设运营一体化的专项功能性平台,优选国内外高水平的规划设计、开发建设和运营管理团队,编制高质量规划建设方案,开展高能级运营管理,确保实现高品质发展。

(二)强化智慧赋能和流程再造,系统推进精细化综合管理平台升级

1.打造数字城市底座,精准辅助管理主体决策研判

(1)加快数字孪生城市建设。围绕治理要素“一张图”,加快城市空间、城市部件、城市运行动态的数字化,推动建立将建筑信息模型(BIM)、地理信息系统(GIS)和物联网(IoT)等多项技术统一集成的城市信息模型(CIM)。(2)加快城市管理主题数据库建设。做好数据的全域全量汇聚和实时汇集更新,建立面向城市管理应用的数据治理体系,实现各类数据资产的有效管理。(3)推进城市生命体征监测分析系统建设。细化生命体征指标颗粒度,不断补充拓展生命体征指标体系,不断丰富城市体征的表述和应用。

2.落实智能化管理,全面推动网格化系统广泛应用

(1)做强三级平台功能。市级平台强化协调指挥、监督评价作用,通过大数据分析和运用,研判热点难点和趋势规律。区级平台重在枢纽统筹,通过标准基础平台汇聚数据、集成系统、强化管理。街镇平台重在处置,充分依托网格化系统,实现城市管理的全域覆盖、智能派单、依责承接、高效处置。(2)整合基层资源力量。夯实责任网格,配置网格内的力量资源,打造一支7×24小时响应的城市运行管理和应急处置队伍。强化力量全面下放、资源高效下沉、保障有效下倾以及治理综合协同的能力建设。(3)推进数字管理流程再造。实现管理要求、技术运用和处置流程的紧耦合,逐步形成动态感知敏锐、任务生成智能、指令派发扁平、承接处置高效、评估考核科学的管理闭环。从传统人工处理向“机器派单、智能管理”转变,探索实现“指令到人”,做好内部事项处理“小闭环”。探索打通跨部门跨层级指挥调度系统,各职能部门和区、街镇第一时间依责响应、协同治理、就近处置,做好跨部门事项的“大循环”。(4)加强智能设施统筹建设。加快城市智能化终端设施建设和改造,构建神经元感知网络,实现城市公共安全、交通、生态环境等重点领域信息规范采集和全量接入。加快布设新型充电基础设施和智能电网设施。建设一批智慧微菜场、共享充电桩示范小区。完成不少于200万户燃气计量表智能化改造,新建20万个新能源汽车智能充电桩,落实1.8万根综合杆建设,新增不少于1.4万组智能快件箱。(5)推进各类公共插件广泛引用。融合各类发现渠道,实现自主发现、状态甄别、智能分流处置,提升高效联动处置能力。

3.立足智慧化预防,系统推进应用场景研发和迭代升级

(1)构建城市安全预警体系和预警模型。聚焦城市运行风险,将散落于行业管理中的重点风险、隐患进行实时汇聚、系统集成,全面融合各类公共安全数据资源,实现分级分类精准预警和响应。加强大数据分析力度,探索智能化发现机制,实现快速发现和高效处置的闭合管理。(2)提高行业智慧管理能级水平。加快推进智慧城管、智慧物业、智慧工地等管理体系和系统建设。针对高频多发、市民群众反映强烈的城市管理难题,研发或升级改造150个以上精细化管理智能应用场景。

(三)构筑共建共治共享格局,积极引导精细化多元治理模式建设

1.加强党建引领,建立“三个美丽”共建共治共享制度和公众参与平台

(1)依托“美丽家园”建设管理,深化物业管理行业党建工作,培育不少于30家党建品牌物业服务企业。推行和完善社区多主体自治共治机制,深化推进业委会建设,有效发挥城管执法社区工作室的服务功能。(2)依托“美丽街区”建设管理,加强路管会、弄管会等共管共治,搭建协商平台,形成议事规则和管理制度。(3)依托“美丽乡村”建设管理,深化村民自治实践机制,完善村民自治章程和村规村约,探索村民议事会、理事会等协商平台。实施“阳光村务工程”,拓宽服务村民和民主监督途径。(4)拓展市民参与城市管理的途径,探索市民参与城市更新、公共空间文化内涵建设等方式,开展绿化提升、垃圾分类等城市管理金点子评选活动,鼓励市民参与城市治理。

2.充分发挥社会化专业团队和第三方服务的作用

(1)完善社区规划师制度。依托社区更新项目,探索形成由城市规划、建筑设计、景观设计、工程建设、法律咨询等多方力量和第三方社会组织共同参与的多专业联合团队,更好地倾听居民诉求,提供咨询服务,营造具有设计感和艺术性的空间环境。中心城区社区规划师覆盖率达到90%。(2)加强对社会第三方服务的管理。在积极引入第三方服务的同时,健全管理考核和激励制度。

(四)深化标准化和法治化,加快推动精细化管理标准规范与科学评估体系建设

1.推进科学立法,建立健全城市管理政策法规体系

(1)建立健全法规体系。建立涵盖住房保障和房屋管理、绿化市容管理、水务管理、交通管理,以及城管执法和城市管理信息化等领域的“N+1+1”法规框架体系。(2)完善各领域政策法规。推动《上海

市黄浦江、苏州河滨水区域管理条例》1 部地方性法规、《上海市城市地下管线管理办法》等 10 部政府规章的制定，《上海市市容环境卫生管理条例》等 7 部地方性法规、《上海市城市架空线管理办法》等 11 部政府规章的修订等。(3)健全法治建设协作机制。加强行政管理部门与立法部门的沟通协作,促进管理要求和执法手段相匹配,提升立法质量。

2.加强管执衔接和协同协作,提升执法成效

(1)推行“城管执法建议”工作制度。将行政执法工作中发现的问题和建议通报相关行政管理部门,推动管理部门和执法部门的良性互动和有机互补。(2)健全管理部门与执法部门的协作机制。在户外广告设施、户外店招店牌、户外景观灯光设施、生活垃圾、物业管理、房地产市场等多领域建立健全管执联动系统,协同推进源头治理、系统治理。

3.强化顶层设计和对标对表,系统优化城市管理标准体系

(1)注重顶层设计,形成动态更新的长效管理机制。健全完善现有城市管理标准体系框架,形成常态长效的标准体系优化更新机制,定期评估。(2)对标国际一流,提升城市管理标准的先进性和适用性。依托“世界城市日”等平台,学习借鉴国内外城市发展经验。根据管理对象的区位差异和不同的发展要求,建立城市空间分级分类框架,推进中心城区、近郊地区、远郊地区、重点示范区等不同区域的标准体系建设。(3)对照现有标准体系,查漏补缺、新编修编。新编或修订城市管理标准 50 部以上,与规划建设标准紧密对接、有机结合,为规划、建设、管理一体化提供有力支撑。

4.开展城市体检,构建支撑超大城市精细化建设和治理的科学评估体系

围绕城市生命体征,优化体检指标,形成科学合理精准、定量定性结合的科学评估体系,建立“一年一体检,五年一评估”的城市体检评估制度。通过城市体检,全面掌握生命体征,为防治城市病提供客观指引,全面推动城市治理由经验判断型向数据分析型转变。

(五)加强综合治理和环境建设,全方位提升生活环境品质

1.进一步推动“三个美丽”创新升级

坚持“全要素、一体化、做减法”,推动“美丽街区”建设创新升级。巩固深化第一轮“美丽街区”建设成果,并向后街及背街小巷延伸。每年建设 100 个高品质“美丽街区”,进一步提升“美丽街区”覆盖率。(1)强化街面秩序短板治理。坚决遏制新增无序设摊聚集点,积极探索夜间经济带动下的规范设摊管理模式,加强“外摆位”管理。(2)全面推进架空线入地和杆箱整治。完成不少于 600 公里架空线入地和杆箱整治,基本实现全市重点区域架空线全部入地。以架空线减量化为目标,优化无轨电车线路设置。进一步推进各类箱体的减量化、小型化、隐形化、规范化,减量 50% 以上。各区创建至少 1 个无架空线全要素整治示范片区。(3)持续加强城市保洁。加大新型保洁车辆和小型作业机具的引入和使用,有序扩大高标准保洁区域覆盖范围,全市道路机械化清扫率达到 100%,道路冲洗率达到 95%,镇级以上(含镇级)河道水城市市容环境卫生质量周优良率达到 88% 以上,全市环卫公厕服务优良率达到 95% 以上。(4)强化户外广告、招牌和景观照明管理。提高户外广告和招牌设施的设置品质,全市创建 300 条以上户外招牌特色道路(路段)。全市核心区域、重要区域景观照明纳控率达到 90% 以上。(5)完善公园、绿道系统建设。持续完善城乡公园布局,新建或改造提升口袋公园不少于 300 座、社区公园 50 座。健全绿道体系,建设衔接区域、串联城乡、覆盖社区的绿道不少于 1000 公里,其中骨干绿道 500 公里。推进“一街一景”工作,建成绿化特色道路 50 条,推广应用新优行道树种道路 150 条。(6)加强无障碍环境建设。重点聚焦南京路等重要商圈的道路设施和公共建筑的无障碍环境建设改造,注重无障碍设施人性化。(7)保护利用历史文化遗产。向社会新开放 200 处经保护修缮后的文物保护建筑和优秀历史保护建筑,突出激活功能有效利用,传承历史记住乡愁。

聚焦民生实事,统筹升级“美丽家园”建设管理。推动创建 1000 个“美丽家园”特色小区和 100 个“美丽家园”示范小区,绿色社区创建率不低于 70%,使住宅小区的运行更加安全、环境更加宜居、服务更加便捷、治理更加高效。(1)保障基本民生,补齐居住区生活需求短板。结合城市更新工作和绿色社区建设,继续推进旧改和旧住房更新改造工作,多措并举消除中心城区“拎马桶”现象。加快推进旧区改造,2022 年底前,全面完成约 110 万平方米中心城区成片二级旧里以下房屋改造;2023 年底前,完成约 48 万平方米中心城区零星二级旧里以下房屋改造。实施约 5000 万平方米旧住房更新改造,丰富旧住房更新改造内涵,提高改造标准和水平。统筹推进社区足球场地设施建设工作,推进学校体育场地开放

共享,丰富市民健康生活方式。结合“有爱无碍”城市建设,加快推进既有多层住宅加装电梯工程,确保完成电梯加装 5000 台,力争完成 10000 台以上,并加强使用管理。加快末端投递网络布局,推动集中建设快递公共服务站,每个区每年至少新增 1 个快递公共服务站。(2)健全小区综合治理体制。加强统筹协调,充分发挥街镇基层组织管理功能,形成跨行业、跨部门的运行机制,推动城市管理服务向居住社区延伸。落实街镇房屋管理工作职责,结合城管社区工作室平台,建立健全城管、物业、公安、居委会、业委会、居民“六位一体”小区环境治理机制,及时查处破坏房屋承重结构、“居改非”、毁绿占绿、占用公共空间等小区治理难题顽症。积极探索创新治理群租新路径,推进“无群租小区”创建。(3)推动物业服务高质量发展。健全按质论价、质价相符、优质优价的物业服务市场机制,完善物业服务价格信息发布机制,推行物业服务收费价格评估制度,推进物业收费电子化。完善小区维修资金管理制度,健全公共收益管理制度,打造优秀物业服务项目,鼓励物业服务企业兼并重组,引导小微小区合并管理,推动物业服务规模化、品牌化经营,提升行业管理集中度和市民群众满意度。加强物业行业行政监管,全面实施住宅物业服务合同网签备案,强化物业服务企业评价结果在物业管理招投标和项目评优等方面的应用,促进形成履约守信、优胜劣汰的竞争机制。积极发挥物业行业协会作用,持续培育 100 个综合能力五星级物业服务企业,创建 100 个以上的物业管理优秀示范项目。

聚焦农村人居环境整体优化,有序推进“美丽乡村”升级建设。贯彻落实乡村振兴战略,累计建设 300 个以上市级“美丽乡村”示范村、150 个以上“乡村振兴”示范村,形成一批可推广、可示范的乡村建设和发展模式。(1)提高基础设施配置水平,持续整治和改善农村人居环境。推进农村生活垃圾治理全覆盖。加快就近就地型湿垃圾处理和可回收物点、场、站建设,实现农村湿垃圾就近就地资源化利用和“两网融合”,继续开展农村生活垃圾分类示范村创建。有序推进农村生活污水处理老旧设施提标改造工作,实施 5 万户农村生活污水治理新建或续建项目,农村生活污水处理率达到 90% 以上。推动城镇污水管网向周边村庄延伸覆盖,有条件的农村区域就近接入城镇排水与污水处理设施。完成农村公路提档升级改造 1500 公里,创建 100 条“四好农村路”示范路。(2)推进农民相对集中居住,加快引导培育都市乡村风貌。继续推动农民相对集中居住,重点解决“三高两区”周边农民以及规划农村居民点范围外的分散户的居住问题,规范管理农民按规划设计建房,加强风貌保护和引导,注重保留乡村自然肌理,保护和传承优秀传统文化,推进乡村建筑风貌与乡村色彩协调统一,体现乡村韵味,彰显时代特征,展示地域特色。

2. 进一步加强城市环境综合治理

持续推进薄弱环节薄弱区域环境问题综合整治。开展地铁出入口、医院、学校、集贸市场和老旧小区等“五个周边”环境治理。加强“内部道路”以及流浪猫狗治理等工作。开展镇区环境整治达标行动,重点整治镇政府所在地、撤制镇区的乱占道、乱停车、乱拉线、乱张贴、乱搭建、乱堆物、乱扔垃圾、乱设招牌等行为。

加强违法建筑综合治理力度。坚决遏制新增,有效治理存量。全面排查梳理存量违法建筑现状,强化分类管理,落实动态监管要求,促进违建治理常态长效。加强对重点类型违法建筑的彻底整治,开展“申”字形高架沿线违建等专项整治,切实消除安全隐患,释放公共空间,提升城市环境品质。持续推进无违建先进街镇复评,开展无违建示范街镇创建工作,每个区每年至少创建 1 个示范街镇。

加强水环境综合治理力度。(1)推动河湖系统治理。完善骨干河网水系,实施骨干河湖综合整治工程,连通河湖水系,提高水体循环和自净能力。集中连片开展以街镇为单元的河道水系生态保护与治理,重点推进不少于 50 个生态清洁小流域建设,打造“幸福河”样板,逐步恢复景观生态服务功能。有序推进全市重要河湖健康评价。深化省际边界地区水葫芦等有害水生植物防控协作机制。(2)加大河道管理养护。探索推进上下游、左右岸、区界河连片养护、河湖区域化养护、一体化养护等模式,进一步提高河道管理养护水平。进一步落实“清四乱”属地责任,细化完善“清四乱”问题认定和整治标准,加大考核力度。(3)加强河道水质管控。完成全市入河排污口排查,建成统一的入河排污口信息管理系统和监测网络,强化入河排污口规范化建设。对 3000 余条镇管以上河湖的约 4000 个断面每月水质监测数据进行整合和分析,强化对河湖水质恶化等问题的监督。

加强大气环境综合治理力度。(1)加大移动源污染控制力度。健全各部门工作协调机制,促进各部门间数据源的互联互通,实现移动源管理的全生命周期、闭环管理,环境空气质量(AQI)优良率大于

80%。(2)推进扬尘等面源治理。加强扬尘在线监测,加大执法力度。修订文明施工标准和拆除作业规范,加强预湿和喷淋抑尘以及施工现场封闭管理,严格约束线性工程的标段控制,确保文明施工措施落实到位。(3)深化社会源排放综合治理。强化油烟气治理日常监管,城市化地区餐饮服务场所全部安装高效油烟净化装置,并加强设施运行监管。

(六)加强安全监管和运维效能,系统性提升城市韧性和运行管理水平

1.系统提升城市运行安全保障

强化城市运行风险综合防控机制建设。(1)全面强化城市安全运行的风险统筹治理。优化应急管理方式,推动职能整合优化、业务流程重塑、社会治理协同,更大范围、更深层次推动应急资源进一步整合。探索跨行业、跨区域系统性风险的动态监测,实施跨部门、跨层级协同联动,确保城市运行安全风险管控的各领域、各环节、各方面工作更精细、更顺畅、更高效。(2)创新城市运行系统性风险会商研判机制。健全涉灾部门、专家团队、属地政府等多方参与的监测预警、评估论证和联合会商工作机制,推动多灾种和灾害链风险综合研判,完善重大安全风险监测预警和联防联控。

全面排摸管控城市运行安全隐患。(1)开展城乡房屋安全隐患排查整治。建立房屋安全检查、周期检测及限制使用等制度,加强房屋使用全生命周期管理。全面排摸掌握房屋安全隐患底数,推进落实治理措施,着力解决“头顶上的安全”“小火亡人”等问题。对1.3万台使用满15年的老旧住宅电梯开展安全风险评估工作。继续加强小区电动自行车集中充电设施建设,为不少于2500个小区增设集中充电设施,为老旧小区内既有的1500个电动自行车集中充电场所加装消防设施。对全市高层住宅消防设施实施全覆盖安全检测,加快推进消防设施隐患整改,形成长效机制。(2)加强地下空间安全管理。强化人防工程、轨道交通站点地下空间等的安全管理,加强商业和公共建筑地下室、半地下室燃气报警设施安全运行维护,落实地下空间权属、使用和管理单位的主体责任,加强日常巡检、专业检测、安全评估、预警以及应急管理。加强废旧防空洞安全管控,妥善处置废弃民防工程。(3)强化城市生命线系统的保护和更新改造。完善地下管线综合管理体制机制,加大供水、供气、供电等各类“生命线工程”保护力度。全面推进老旧管网改造,完成不少于300公里地下老旧燃气管道更新和20万户老旧居民住宅燃气立管更新,落实不少于2000公里老旧供水管网改造。(4)加强铁路沿线安全综合治理。健全完善覆盖全域铁路的“双段长”制,完善协同推进机制,深化安全隐患问题排查整治。

提升城市排水防涝保障能力。(1)推进排水监管平台建设。完善排水设施监测网络,加强排水设施运维监管,形成运行信息全收集、运行状态全显示、运行监管全覆盖的监测网络。构建一体化运管平台,稳步提高厂站网一体化运行调度能力。提升城市排涝能力,实施50个以上的道路积水点改造。检测1万公里排水主管,修复或改造1000公里雨污水管道,基本完成现状管龄超10年以上排水主管的检测、修复或改造。(2)加快推进海绵城市规划建设。健全市、区、区块三级海绵规划体系,加快编制海绵城市建设专项规划,与国土空间规划、城市绿地系统规划等各专项规划体系衔接,落实海绵城市建设要求。全面推进16个海绵城市建设试点区,城市建成区达到海绵城市建设要求面积比例不低于40%,尽快形成一批可复制可推广的示范项目。

提升交通管理安全保障能力。(1)加强城市道路安全隐患治理。实施公路生命防护工程,因地制宜增设城市道路安全防护设施。强化桥下空间日常动态监管,落实属地化管理责任,消除管理盲点。(2)提升交通风险防控与应急处置能力。针对轨道大客流、设施高负荷、异常天气等重大风险情形,提升风险管控全过程的管理水平。细化不同场景下应急处置方案,缩短响应时间。推进下立交安全管理,实现主要道路视频监控覆盖率100%。强化应急联动机制,完善预警封交防控设施。制定在不同分级状态下交通控制策略管理标准,细化消毒、通风、设施运行、车辆通行、人员调度等方面规范。(3)加强营运企业及车辆管理。突出企业主体责任,推动企业主动落实安全生产责任体系建设。加强安全风险分类分级管控,重点加强危险货物运输、轨道交通运营、交通工程建设、游览船航行、港口监管等领域的安全管理。

提升建设工程质量安全保障能力。(1)全面加强工程质量责任体系。落实建设单位首要责任,强化勘察设计质量源头治理,健全从材料、过程验收到竣工交付全过程的质量责任落实机制。(2)强化安全生产风险防控机制。健全各类房屋建筑安全生产重大隐患清单制和整改责任制。建立深基坑等危险性较大分部分项工程风险预警、联防联控机制。完善重大危险源辨识、申报、登记、监管制度。(3)提升文

明施工作业标准和水平。推行多维度文明施工管控措施,促进企业文明施工“形式化—行事化—习惯化”演变,建设工地文明施工达标率达到98%以上。(4)大力推进工程保险制度。构建围绕建设工程全寿命周期的工程保险制度,推行“保险+服务”模式,强化事前、事中风控管理,推动针对多险种的全过程综合风控管理服务,促进保险制度与监管体系的深度融合。

2.系统提升城市运行服务效率效能

提升垃圾综合管理效率效能。推进生活垃圾分类提质增效。(1)构建垃圾分类常态长效机制。持续完善约束为主、激励为辅的垃圾分类政策体系和垃圾分类达标(示范)街镇测评体系,实现垃圾分类综合治理常态化,达标率稳定在95%以上。(2)完善生活垃圾全程分类体系。提升“两网融合”回收体系,完善可回收物资源利用产业布局,促进可回收物源头分类实效进一步显现。全面实现源头分类投放点建设标准化,建立生活垃圾分类全程计量体系。(3)建立生活垃圾源头减量工作机制。建立商品包装物、快递包装物减量及回收机制,提高包装物减量及回收使用率。加大净菜上市工作推进力度,降低湿垃圾产生量。将光盘行动、适度点餐的落实情况纳入餐饮服务单位文明创建的指标体系。

推进建设领域绿色生态高质量发展。(1)推动绿色建筑与生态城区高标准高品质发展。新建民用建筑全面按照绿色建筑基本级及以上标准建设和运行,其中机关办公建筑、大型公共建筑及其他由政府投资且单体建筑面积5000平方米以上的公共建筑按照绿色建筑二星级及以上标准建设。推动分布式光伏发电建设,鼓励在新建住宅、既有住宅更新改造中安装光伏发电设施,探索推进整村一体化建设分布式光伏发电设施。创建绿色生态城区项目25个以上,其中更新城区类5个以上,力争建成2个绿色生态城区示范项目。(2)持续提升建筑能效水平。建立建筑设计用能限额标准和管理体系,城镇新建建筑能效水平比2020年提升20%。建立建筑可再生能源综合利用量核算标准和管理体系,推进新建建筑高质量应用可再生能源。完成既有建筑节能改造面积1000万平方米以上,建设一批既有建筑绿色化改造示范工程。大力推进超低能耗建筑试点示范。(3)深化建筑用能监管服务。强化本市机关办公建筑和大型公共建筑能耗监测平台运行实践和数据应用,纳入市级平台监测的公共建筑面积达到1亿平方米以上。

提升交通服务管理效率效能。(1)提升道路设施品质。完成城市精品示范路建设500条。优化交通标志标线、隔离栏等设置,加强交通设施养护,完善道路养护标准。加强行道树穴管理,重要道路、重要区域行道树树穴铺装完好率达到100%,其他道路完好率达到95%以上。强化市政道路掘路计划统筹管理。加强对利用人行道设施停车的备案管理。推进预防性养护工程。(2)完善慢行交通环境。人行道整治面积不低于750万平方米,推行人行天桥加装电梯工程,完善轨交站点“最后一公里”慢行接驳通道建设,提升慢行通道的连续性和功能性,实现步行和非机动车的出行连续成网。(3)加强交通组织和秩序管理。加强电动自行车安全使用管理,整治乱占慢行通道的违章现象。规范互联网租赁自行车经营服务,引导车辆有序投放,强化停放秩序管理。加强对行人和非机动车交通违法行为监管。(4)推进停车设施挖潜利用。创建100个停车综合治理先行项目,新增重点服务老旧小区、医院停车需求的公共停车泊位10000个,停车资源错峰共享泊位利用率达到80%以上。(5)持续提升轨道交通服务水平。推进高峰大客流项目的增能和其他补短板项目,缩短高峰发车间隔,提高轨道大客流应急水平,促进安检、支付和信息服务便利化。中心城区以外地区适度发展轨道交通P+R设施,提高站点接驳便利性。(6)持续提升地面公交服务水平。优化公交线站点设置,轨道交通站点与公交站点换乘距离在50米以内的占比达到80%。推进公交专用道和中运量系统建设,提升利用效率。推进公交电子站牌建设,提升车辆到站信息预报服务体验。缩短车辆发车间隔,完善公交出行时刻表应用。(7)提升道路系统和节点运行效率。开展常发性交通拥堵点改造,完成道路拥堵交通堵点改善项目250个,提升路网整体通行效率和服务能力。

(七)打造人民城市精细化管理示范区,率先探索“中国典范”建设路径

坚持示范引领,围绕“4+5+N”区域,打造一批特色鲜明的高品质“精细化管理示范区”。

1.四大区域

聚焦长三角绿色生态一体化发展示范区、临港新片区、“一江一河”两岸贯通区域、虹桥商务区四大重点区域,实现交通组织效率、市容面貌形象、街道空间品质、人居环境水平的全要素、高标准、一体化提升,并依托各区域的功能特色,形成各有侧重的市级“精细化管理标杆示范区”。(1)长三角绿色生态—

体化发展示范区依托长三角智慧协同管理平台,围绕淀山湖和太浦河等水生态绿色资源,开展环境综合整治行动,构建一体化长效管理机制,重点打造环湖岸线和亲水走廊,系统提升区域整体环境品质和管理服务水平。(2)临港新片区着重打造“1+1+6”(1个统一运行管理门户、1个城市运行综合管理中心,以及“云大物智移”技术赋能支撑平台、“空天地海人”全域感知采集平台、“上下左右中”全程业务协同平台、“快准实顺强”城市安全管理平台、“净畅宁和美”城市运行管理平台、“工商外民学”精准服务平台6大平台)的临港特色城市运行管理体系,探索规划、建设、管理协同机制,将“+海绵”理念和方式全方位融入海绵城市建设。(3)“一江一河”两岸贯通区域以打造“世界级会客厅”为抓手,继续推进黄浦江和苏州河两岸公共空间贯通以及公共空间向腹地拓展,全面提升滨水公共空间环境品质,建立多方共治的社会治理模式,以北外滩、杨浦滨江、徐汇西岸、世博文化公园区域等核心区段为重点,以点带面,打造以人为本的世界级滨水公共空间精细化建设与管理示范,推进不同区段空间特色的差异化发展。(4)虹桥商务区聚焦一体化和高质量发展,在绿色生态空间打造、河道分类治理模式建构、城市景观照明规划、公共交通转换衔接体系建设和市政综合养护一体化管理等方面创建虹桥标准体系。

2.五个新城

聚焦嘉定、青浦、松江、奉贤、南汇五个新城,率先确立绿色低碳、数字智慧、安全韧性的空间治理新模式,全面提升新城精细化管理水平和现代化治理能力。全面倡导绿色低碳的生活方式和城市建设运营模式,新建城区100%执行绿色生态城区标准,绿色交通出行比例达到80%,污染地块安全利用率达到100%,全面实现原生生活垃圾零填埋。形成优于中心城区的蓝绿交织、开放贯通的“大生态”格局,骨干河道两侧和主要湖泊周边基本实现公共空间贯通,每个新城至少拥有一处面积100公顷以上的大型公园绿地,绿地公园500米服务半径覆盖率达到90%以上。深化新城数字化转型工作,统筹新城发展的物质资源、信息资源和智力资源,实现资源共享和业务协同。围绕市民生活服务、文化休闲、交通出行等需求,推进应用场景研发和迭代升级。每个新城打造出不少于1个“精细化管理新城示范区”。

3.特色片区

聚焦黄浦老城厢地区“蓝绿丝带”公共空间、徐汇“四态融合”衡复历史文化风貌区等特色片区,以及陆家嘴金融城都市旅游区、环国家会展中心都市旅游区等全域旅游特色示范区,有机结合市民自治与社会共治机制建设,持续深耕细作,探索城市管理的客观发展规律,总结经验和做法,形成可推广可复制的长效管理机制和规范标准,打造一批超大城市管理精细化“双最”特色示范样板。每个区打造出不少于1个“精细化管理特色示范区”。

四、保障措施

(一)编制三年行动计划,压茬滚动推进

发挥城市管理精细化工作推进领导小组及办公室的统筹协调功能,对落实情况加强监督与考核,形成评估报告,确保规划任务落地。市、区、街镇的城市管理精细化平台要持续制定三年行动计划并组织落实,编制细化年度工作计划,加强统筹推进,落实工作责任。相关部门要组织编制专项三年行动计划,针对各类短板问题精准施策。

(二)推动城维改革创新,完善投入机制

改革城市维护经费使用管理制度,修订完善城市维护资金管理辦法,加强城市维护资金的统筹安排,健全城市维护标准定额,发挥好城市维护资金对城市管理精细化工作的保障支撑和引导推动作用。优化完善监督评估机制,建立健全体现市管设施区监管、区管设施市监管、所有设施市民管的考核评价体系。以城市管理精细化项目为基础,开展综合养护试点,打破行业条块分割,将区域性较强的设施打包实施综合养护和管理。加大对社会资本参与城市管理的政策扶持力度,大力培育、发展城市维护产业。结合市与区财政事权和财政支出责任划分,加大对财力相对薄弱区域、生态保护区域和大型居住社区所在区域的财政支持力度。

(三)增强监督考核力度,健全问责机制

市城市管理精细化工作推进领导小组办公室要强化对各层级管理实效的监督考核工作,加强对重点工作推进情况的督促检查,定期通报考核结果。进一步完善城市管理工作评价指标体系,健全细化定量考核与定性评价相结合、分区域考核与分行业考核相结合的城市管理考核评价机制。依托城市运行“一网统管”平台,综合分析监测城市管理工作水平和发展变化,提高城市管理工作考核的精准性和科学

性,充分发挥科学评估和绩效考核对城市管理精细化工作的推动作用。

(四)强化人才队伍建设,推进保障机制

建立梯度人才培养体系,加快培养懂城市、会管理、善治理的干部职工队伍,培育城市管理服务作业的工匠精神。建立定期培训机制,增强教育培训的针对性、操作性、实效性。探索建立城市管理精细化领域的人才分级分类评价标准和评价体系。健全城市管理相关从业人员收入正常增长和权益保护机制,维护队伍稳定。

(五)做好对标研究工作,加强合作交流

加强与国内外城市的合作交流,学习借鉴城市发展经验,继续办好“世界城市日”“全球城市治理论坛”等系列活动,努力将上海打造成为世界城市日“永久主场”。探索长三角一体化区域城市管理精细化合作机制,促进城市间的相互学习、相互交流和共同提高。

(六)加强社会宣传引导,营造良好氛围

把加强城市文明建设作为夯实城市管理精细化的重要基础性工作。综合运用报纸、广播、电视、网络等多种载体,多角度、多形式的开展宣传教育,提高广大市民的素质,增强参与城市管理的意识和能力。加强社会动员,提高企事业单位等社会各方参与城市管理的积极性,发挥新闻媒体、市民巡访团等的监督作用,深化政府主导、市场运作、社会协同、市民参与的城市管理格局。

上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市体育发展“十四五”规划》的通知

(2021年8月13日)

沪府办发〔2021〕21号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

经市政府同意,现将《上海市体育发展“十四五”规划》印发给你们,请认真按照执行。

上海市体育发展“十四五”规划

体育是中华民族伟大复兴的标志性事业,是丰富城市文化、提振城市精神、彰显城市品质、促进国际交流的重要抓手,是提升市民群众获得感、幸福感最直接最有效的途径之一。体育发展是上海建设“五个中心”和具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的重要助力,也是上海继续当好全国改革开放排头兵和创新先行者的重要任务。根据《上海市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》和《上海全球著名体育城市建设纲要》,编制本规划。

一、发展现状

(一)全民健身成效显著

大力实施全民健身国家战略,推进健康上海建设,全民健身发展水平位居全国前列。创新举办第二届、三届市民运动会、城市业余联赛等全民健身品牌活动,青少年体育公共服务体系建设初显成效,职工、老年人、妇女、农民、军人、残疾人、少数民族等体育健身活动开展广泛。截至2020年底,全市经常参加体育锻炼的人数比例45.7%,社会体育指导员占本市常住人口比例2.5%,千人拥有固定健身团队2.33个,科学健身指导服务惠及广大市民;累计建成各类市民健身步道(绿道)和骑行道总长度1954公里、市民益智健身苑点17556个、市民球场2714片、市民健身步道(绿道)1669条、社区市民健身中心101个、市民游泳池37个、市民健身房186个。“十三五”期末,本市人均体育场地面积达到2.35平方米。

(二)竞技体育成绩优异

综合赛事成绩斐然,上海体育健儿在2016年里约奥运会上获得3枚金牌、3枚银牌、4枚铜牌,创造

(2021年第20期)

— 51 —

1项世界纪录,打破1项奥运会纪录;在里约残奥会上获得9枚金牌、10枚银牌、3枚铜牌,2人次破残奥会纪录;在2017年第十三届全运会上,获得29枚金牌、33枚银牌、24枚铜牌,包揽了足球比赛项目4枚金牌;在2018年雅加达亚运会上,获得19人次金牌,为中国体育代表团保持亚运会金牌榜第一作出了贡献;在2019年第二届全国青年运动会上,获得73枚金牌、72枚银牌、76枚铜牌。冬季项目同步发展,在2018年平昌冬奥会上,上海培养的运动员首次出现在冬奥会的赛场;在2020年第十四届全国冬季运动会上,实现金牌“零”的突破;女子冰球队取得2020年全国女子冰球锦标赛冠军,创造了单项冰雪项目全国最高级比赛的历史。上海上港足球俱乐部荣获2018赛季中超联赛冠军;上海绿地申花足球俱乐部夺得2017年、2019年中国足协杯冠军;上海男排连续6年勇夺联赛冠军。成功举办上海市第十六届运动会,优秀竞技体育后备人才不断涌现,全市青少年注册运动员超过3万人。

(三) 体育产业快速发展

截至2019年底,全市体育产业总规模1780.88亿元,增加值558.96亿元,占全市GDP的1.5%;人均体育消费2849元,占人均可支配收入的4.1%。体育产业每年保持两位数以上较快增幅,体育服务业增加值占比达86.9%,达到西方发达国家或地区水平。2019年,全市体育产业主营机构单位数量达到22385家,较2015年底7938家增长2.8倍。创建国家级体育产业示范基地3家、示范单位8家、示范项目7个,市级体育产业示范基地4家、示范单位22家、示范项目21个。徐汇区、杨浦区成功入选国家体育消费试点城市。三邻桥、翔立方、游悉谷入选全国体育服务综合体典型案例。推进上海联合产权交易所体育资源交易平台建设,支持举办中国国际体育用品博览会,组织举办体育资源配置上海峰会等活动。体育与文化、旅游、健康、购物、互联网等领域加快融合发展。长三角体育产业协作取得积极成效。

(四) 体育赛事量质齐升

2016—2020年,上海共举办国际国内重大体育赛事696项。成功举办第十五届世界武术锦标赛、篮球世界杯上海赛区比赛。F1中国大奖赛、ATP1000上海大师赛、上海国际马拉松赛、环球马术冠军赛、高尔夫世锦赛—汇丰冠军赛等品牌赛事影响力不断提升。赢得2021年世界赛艇锦标赛举办权。引进世界摩托车越野锦标赛、澳式橄榄球联赛等国际知名赛事。打造国际滑联“上海超级杯”、“上海杯”诺卡拉帆船赛、电竞上海大师赛等自主品牌赛事。2019年举办的12项具有代表性的重大赛事,产生直接消费30.9亿元,相关产业拉动效应超过102亿元。

(五) 体育设施持续完善

崇明体育训练基地建成启用,打造集训练、科研、医疗、教育、比赛为一体的国家级体育训练基地。上海市民体育公园一期足球公园建成。徐家汇体育公园、浦东足球场、久事国际马术中心、上海自行车馆等启动建设。将社区体育设施建设纳入年度政府实事项目,通过“体绿结合”推进嵌入式体育设施建设。在黄浦江、苏州河两岸贯通开放过程中同步建设漫步道、跑步道、骑行道等健身设施,群众健身环境不断改善。

(六) 体育改革取得突破

制定实施体育改革方案,推动重点领域体育改革迈出坚实步伐。改革创新竞技体育发展机制,成立上海市竞技体育训练管理中心、上海市体育训练基地管理中心,建立以运动项目中心片区管理和条线管理相结合的“三片四点”管理体制,加强竞技体育备战组织领导。成立上海市体育场馆设施管理中心,促进体育场馆行业管理,对东方体育中心和仙霞网球中心实施所有权与经营权分离,委托第三方运营。完善市体育局机关职能,加强体育产业、青少年体育等工作职责。推进市体育局直属事业单位分类改革,初步实现精简机构、优化职能的目标。深入推进足球改革,基本实现足球管办分离,上海足球发展势头向好。召开上海市体育总会第九届会员大会,分批完成20多家体育协会脱钩改革任务。完成《上海市体育设施管理办法》《上海市体育赛事管理办法》等市政府规章立法。经体育总局同意,三省一市体育局联合印发《长三角地区体育一体化高质量发展的若干意见》,区域体育合作实现新跨越。

二、机遇与挑战

体育发展水平是综合国力和国家软实力的重要组成部分,伦敦、东京、巴黎、纽约等世界公认的全球城市都把体育放在优先发展方向,通过举办国际体育赛事、完善城市体育设施、促进市民体育参与等方式,抢占体育竞争的制高点,提高城市综合实力和全球影响力。中国特色社会主义进入新时代,体育作为人民日益增长的美好生活需要的组成部分,已经成为不可或缺的现代生活方式和经济社会发展的重

要支撑。健康中国 and 全民健身相继上升为国家战略,本市明确提出建设全球著名体育城市和健康上海的任务,经济社会持续发展,市民体育健身需求日趋旺盛,这些都为发展体育事业和体育产业创造了有利条件。“十四五”时期,上海体育站在新时代的起点之上,处于基本建成全球著名体育城市的战略关键期,发展前景广阔。

同时,上海体育发展也面临不少困难。体育设施还存在供给不足、分布不均、结构失衡、管理不善等现实问题,全民健身公共服务还无法有效满足市民的需求。竞技体育核心竞争力还不强,发展方式较为粗放,发展战略目标较为单一,人才梯队建设亟待加强。体育产业结构不尽合理,市场配置体育资源的作用未充分发挥,新冠肺炎疫情对竞赛表演业、健身休闲业、体育培训业、体育场馆服务业等带来较大影响。体育管理体制与体育治理现代化的要求尚不匹配,体育社会组织改革、体育市场监管方式改革、“三大球”改革等需要进一步深入推进。

三、指导思想和发展目标

(一)指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神以及习近平总书记关于体育工作的重要论述,全面落实党中央、国务院关于建设体育强国的战略部署,牢固树立市民满意、开放共享和协调发展的理念,围绕体育在上海推动高质量发展中新的增长点和在创造高品质生活中重要风向标的定位,坚持政府体制与市场机制相结合、体育健身与人民健康相结合、弘扬体育精神与坚定文化自信相结合,推动从办体育向管体育、从小体育向大体育、从体育向“体育+”转变,推进上海体育治理体系和治理能力现代化,走出一条与社会主义现代化国际大都市相适应的都市型体育高质量发展新路径,助力人民城市建设和体育强国建设。

(二)基本原则

1.以人为本,健康优先。坚持需求导向、问题导向,把优先满足人民健康需求、促进人的全面发展作为体育工作的出发点和落脚点,强化政府公共体育服务职能,落实全民健身国家战略,推动全民健身与全民健康深度融合,助力健康中国和健康上海建设,办好市民满意的体育。

2.国际水准,上海特色。坚持全球视野、世界眼光,对标国际最高标准、最好水平,在新时代上海改革开放总体布局中高点谋划上海体育发展,充分挖掘上海体育特色元素,打造本土特色体育品牌,彰显上海体育文化,加强体育交流合作,不断扩大上海体育国际影响力。

3.改革创新,扩大开放。坚持政府体制与市场机制相结合,更新体育工作理念,深化体育重点领域和关键环节改革,创新体育体制机制,激发体育发展活力,促进国际国内体育资源集聚与流动,推动体育发展社会化、市场化,逐步实现体育事业和体育产业高质量协调发展。

4.科学布局,均衡发展。坚持政府主导、社会参与,聚焦城乡体育发展中的短板弱项,统筹谋划,合理规划,推动形成与全球著名体育城市功能定位相匹配的体育空间布局,逐步实现全市范围内体育服务设施、项目、人力资源等的城乡均衡发展,整体提升上海体育发展的能级水平。

5.深度融合,提质增效。坚持政府引导、市场主导,更好发挥市场在体育资源配置中的作用,营造法治化、国际化、便利化的营商环境,夯实“体育+”和“+体育”发展模式,促进体育跨区域、跨行业、跨领域融合发展,延伸产业链条,形成产业集聚,提升产业质效,共建更加开放创新的区域体育产业生态圈,更好满足市民群众多样化、高品质体育服务需求。

(三)发展目标

到2025年,上海体育实现全领域、全方位高质量发展,体育发展水平稳居全国前列,市民参与体育的获得感、幸福感大幅提升,体育综合实力和国际影响力明显增强,基本建成全球著名体育城市。

——全民健身普及率有效扩大。体育设施更加亲民便利,科学健身指导更加有力,体育成为更多市民对品质生活的新追求,市民身体素质和健康水平国际领先,成功创建全民运动健身模范市(区)。到2025年,全市经常参加体育锻炼人数比例达到46%以上,人均体育场地面积达到2.6平方米左右。

——竞技体育竞争力持续增强。形成具有领先性、时代性、开放性、国际性的都市型竞技体育发展格局,青少年体育后备人才培养效益进一步提高,优秀运动员和职业俱乐部的国际知名度不断扩大,全国综合运动会参赛成绩继续保持第一集团行列,稳步提高本市运动员对国际大赛的国家贡献率,“三大球”职业联赛成绩全国领先,科技对竞技体育的助力效应更加凸显,基本建成一流的竞技体育科研中心。

进入国家集训队的上海运动员人数年均保持 120 名左右。五年获得世界三大赛冠军的数量不少于 30 人次。

——体育产业贡献度明显提升。创新动力与发展活力持续释放,数字体育全面发力,融合发展效应不断显现,体育消费更加旺盛,基本建成与社会主义现代化国际大都市相适配的国际体育赛事之都。到 2025 年,体育产业总规模比 2020 年翻一番。

——体育资源配置能力不断优化。推进建设服务长三角、辐射全国、面向全球的体育资源交易平台,建成一批国际一流体育场馆,办好一批国际顶级体育赛事,拥有一批国际体育组织办事机构和体育跨国公司地区总部,建设一批国际体育旅游精品项目,举办一批国际体育高端展会。

——体育文化软实力稳步提高。进一步弘扬奥林匹克精神和中华体育精神,创作一批优秀体育文化作品,培育一批本土体育文化品牌,打造一批海派体育文化阵地,体育文化合作交流更加深入,体育成为弘扬社会主义核心价值观和上海城市精神的重要名片。

(四)主要指标

上海体育“十四五”主要指标共 12 个,涵盖全民健身、竞技体育、青少年体育、体育产业、体育赛事等领域,其中包括“十三五”沿用指标 5 个,新增指标 7 个。

“十四五”时期上海体育发展的主要指标

序号	领域	指标名称	单位	属性	2025 年
1	全民健身	人均体育场地面积	平方米	约束性	2.6 左右
2		经常参加体育锻炼的人数比例	%	预期性	≥46
3		市民体质达标率	/	预期性	全国前列
4		社区市民健身中心	/	预期性	基本实现街镇全覆盖
5		万人拥有体育健身组织数量	个	约束性	≥24
6	竞技体育	进入国家集训队的上海运动员年均人数	名	预期性	120 左右
7		竞技体育后备人才社会培养基地数量	个	预期性	100 左右
8		向一线运动队输送青少年运动员数量	人	预期性	≥500
9	体育产业	体育产业总规模	/	预期性	较 2020 年翻一番
10		体育产业增加值占全市 GDP 的比重	%	预期性	2.0 左右
11		人均体育消费占居民可支配收入的比重	%	预期性	≥4
12		年度重大体育赛事经济影响 ^①	亿元	预期性	200 左右

四、主要任务

(一)秉持健康为本理念,建设人人运动、人人健康的活力之城

牢牢把握“发展体育运动,增强人民体质”的根本方针,将体育全面融入健康上海建设,打造“体育设施在家门口、科学健身指导在身边”的体育公共服务体系。

1.优化体育基本公共服务体系。进一步健全体育基本公共服务标准,促进城乡社区体育公共服务均衡发展。全面推进体育设施开放,公共体育场馆设施向社会开放不得少于法定开放时间、低于法定开放要求;学校体育设施开放时间与市民的工作、学习时间适当错开,国家法定节假日和寒暑假期间,适当延长开放时间。加大公共体育场馆开放力度,通过发放体育消费券等方式,支持体育设施向市民公益性

① 经济影响包括赛事直接消费和对相关产业的拉动。

开放,鼓励场馆进一步扩大分时段免费或低收费向社会开放,引导更多市民参与全民健身。加大社区体育服务配送力度,推进科学健身讲座、健身技能培训等公共体育服务进社区、进园区、进校园、进楼宇,每年开展社区体育服务配送不少于8000次。组织公益性全民健身赛事活动,覆盖青少年、职工、老年人、残疾人、军人等人群,每年开展各级各类全民健身赛事活动不少于1万场次。

2.增加市民身边的体育健身设施。优化全民健身设施布局,补齐市民身边健身设施短板,大力推进社区市民健身中心、市民健身步道、市民球场、市民益智健身苑点、体育公园、城市绿道、自行车道以及足球、冰雪运动等场地设施建设,不断完善老旧居民住宅区体育设施,基本实现社区市民健身中心街镇全覆盖,因地制宜打造家门口15分钟社区体育生活圈。完善黄浦江、苏州河两岸配套体育设施。制定并动态更新体育健身设施可利用空间目录,鼓励社会力量合理利用商业设施、楼宇、仓库、厂房、屋顶、地下空间、闲置空地等建设各类体育设施。加强休闲驿站、智慧信息服务、无障碍设施等配套设施设置。充分挖掘专业类体育场地设施的体育健身功能,提升体育场地设施综合利用率。

3.发展覆盖广泛的体育健身组织。完善全民健身组织网络,促进体育社会组织和健身团队规范化、专业化、品牌化发展。加强各级体育总会、体育社团、社会服务机构、体育基金会等体育社会组织建设,充分发挥其在标准制定、人员培训、活动指导、行业自律等方面的作用。大力培育青少年体育俱乐部、社区体育俱乐部、体育健身团队等市民身边的体育健身组织,广泛开展全民健身指导服务、全民健身志愿服务,树立健身骨干典型,增强体育健身组织黏性和活力。引导网络、草根体育健身组织健康发展。每万人拥有体育健身组织数量不少于24个。

4.开展丰富多元的全民健身活动。巩固多元主体办赛模式,办好第四届市民运动会、城市业余联赛等全民健身品牌赛事。促进非奥运项目加快发展,智力运动会成绩保持全国领先,科技体育运动取得新突破。因地制宜开展全民健身活动,大力发展市民喜闻乐见的运动项目,着力推动供需匹配,促进职工体育、幼儿体育、学校体育、老年人体育、残疾人体育、农村体育、少数民族体育等全面发展,为各类人群提供类型丰富、选择多样、更具针对性、更加个性化的体育服务,吸引更多市民参与全民健身,增强市民体质和科学健身素养。

5.深入推进体医养等融合发展。推行《国家体育锻炼标准》,广泛开展市民体质测试、防治慢病等科学健身指导服务,市民体质总体达标率保持全国前列。加强社会体育指导员队伍建设,优化社会体育指导员年龄结构、等级结构,引导优秀退役运动员、教练员、体育教师、健身俱乐部教练、健身“达人”等各类体育专业人士加入社会体育指导员队伍,大幅提高社会体育指导员的指导率,增强市民感受度。推进智慧健康驿站建设,深化体医养等融合,打造长者运动健康之家,开展社会体育指导员、社区家庭医生等交叉培训,在社区推广集运动营养、科学健身、伤病防护、心理调适为一体的主动健康管理新模式,培育运动健康师,指导市民健康吃、科学练、防慢病、治未病,促进市民身心健康。

(二)增强竞技体育核心竞争力,提高为国争光、为城市添彩的综合实力

坚持政府体制与市场机制结合,推动竞技体育集约化、科学化、社会化、职业化发展,提升科技助力水平,构建更加开放、更加科学、更可持续、更高水平的竞技体育发展新体系。

1.完善竞技体育管理体制机制。调动各区、高校、企业、社会组织等积极性,探索更加开放多元的办队模式,加快形成体制内与体制外相结合的竞技体育管理体制和评估体系。完善后备人才选拔体系,将经验选材和科学选材相结合,健全业余训练二三线运动队向一线输送机制,加强一二三线运动队项目布局和训练体系有机衔接,各项目一二三线运动员编制比例逐步达到1:2:8,提高科学选材、科学育才、科学训练水平。

2.优化竞技体育项目布局。推动奥运优势项目、传统基础大项、集体球类项目和城市特色项目发展,形成重点清晰、功能互补的项目布局,走集约高效的精兵之路,提高竞技体育综合竞争力和国际影响力。全力发展跳水、乒乓球、射击、自行车等优势项目,大力扶持田径、游泳、水上等基础大项,重点突破足球、篮球、排球等集体球类项目,积极拓展马术、高尔夫球、帆船帆板、网球等市场化程度高、适合国际大都市开展的项目。

3.强化竞技体育科技支撑。把握上海具有国际影响力科创中心建设的契机,发挥高校、科研院所、医疗机构等科研综合优势,提高对优势项目、重点运动员的科技服务能力。依托崇明、闵行、东方绿舟体育训练基地,打造一流的竞技体育科研中心,建设覆盖体育训练基地、辐射全市优秀运动队、融运动损伤

预防、诊疗、康复于一体的体育运动医疗康复中心。积极探索人工智能、大数据等在训练、参赛等领域的实践和运用。加强运动队训科医一体化复合型团队建设,促进科学技术与训练的有效融合。

4.加强竞技体育人才队伍建设。注重训练理念、方法和手段的研究和创新,积极向国家队输送高水平运动人才,对入选国家队的运动员实施重点跟踪、攻关和保障,对重点运动员建立“一人一档”,细化保障方案,形成保障清单。完善运动员选调测试标准和程序,建立公平、公正、公开的选拔制度。加强运动队思想政治教育,传承弘扬爱国主义精神。加强运动员文化教育保障,依托上海优质教育资源,促进运动员全面发展。强化教练员培训,完善教练员培训体系。建立具备教练员潜质的优秀运动员后续成长激励机制,加大年轻教练员培养力度,培养一批具有国际视野、创新思维和较高执教水平的领军型教练员。深化教练员职称制度改革,畅通体育系统内外教练员职称申报渠道。切实加强赛风赛纪和反兴奋剂工作,健全反兴奋剂长效治理体系,坚决做到“零容忍”“零出现”。

5.积极促进职业体育发展。优化完善相关配套政策,支持足球、篮球、排球、乒乓球、羽毛球、网球、高尔夫球、马术、帆船、赛车、拳击等项目职业化发展,培养一批具有国际知名度的职业体育俱乐部。建立运动员、教练员、俱乐部权益保护制度,鼓励更多优秀运动队与企业合资组建职业俱乐部。优化“以奖代补”的政府资助方式,有效激励职业俱乐部发展。积极引进顶级职业体育赛事,着力培育具有上海特色的职业体育精品,提升职业体育国际国内影响力。

(三)激发产业发展动力,加快构建与全球著名体育城市相匹配的体育产业格局

优化体育产业营商环境,推动体育产业集聚化、融合化、品牌化发展,积极培育体育产业新技术、新业态、新模式,增强体育产业的国际竞争力、影响力和辐射力。

1.构建现代体育产业体系。突出发展重点、优化产业结构、提升质量效益,加快形成以竞赛表演、健身休闲等体育服务业为主要引领的体育产业体系。推动体育产业与相关产业复合经营、传统体育产业与新兴体育产业互动发展,促进体育与文化、旅游、交通、健康养老、教育培训、影视动漫、广告会展、网络传媒、金融保险等产业深度融合。稳步扩大体育彩票市场规模。到2025年,本市体育产业增加值占GDP的比重达到2.0%左右。

2.优化体育产业布局。以项目为引领,让体育融入大局,让政策落地生根。主动对接临港新片区、长三角一体化、科创板及进口博览会等重大战略任务,在体育产业扩大开放、区域合作、资本运作、贸易消费等方面强功能、见成效。高起点深化推进国家级体育产业示范基地、示范单位、示范项目和体育特色小镇建设,以评促建、以建带产,发挥其推动体育产业高质量发展的引擎作用。重点推进体育产业集聚区建设,支持各区立足区域特色和发展规划,依托重大体育场馆设施、国际体育赛事等资源,培育3—5个符合市场规律、具有市场竞争力的市级体育产业示范集聚区。鼓励各区建设一批新型体育服务综合体。

3.激发体育市场活力。积极引导社会资本参与体育产业发展,支持各种类型的体育企业发展壮大,打造体育产业发展的良好生态。培育一批具有较强市场竞争力的大型体育产业集团、体育领域“独角兽”企业和上市公司,打造国内领先的体育企业,扩大体育服务和产品供给。提升资源配置能力,建设更加规范专业、运行高效的体育资源交易平台,促进体育资源汇集。完善职业鉴定工作机制,引导激励社会体育人才队伍成长发展。鼓励设立各类体育产业孵化平台,培育一批体育产业众创空间。

4.促进智能体育发展。推动互联网、人工智能、大数据等新技术在体育领域的应用,鼓励体育用品制造和销售企业研发新产品、创新供给模式,发展体育智能制造,有效提升体育装备的科技含量和智能化水平;培育数字体育、在线健身、智慧传媒新业态,支持线上培训、网络体育赛事活动等新业务。推动智能体育与线上社交、智能制造、文化娱乐、康复护理融合发展,鼓励企业研究制定智能体育赛事各项标准。

5.挖掘体育消费潜力。积极创建国家体育消费试点城市。扩大优质体育赛事供给,优化观赛配套服务,吸引国内外游客来沪观赛并观光休闲,充分拉动体育消费。发展“三大球”、路跑、冰雪、击剑、马术、帆船、电竞、航空、汽摩、定向等具有消费引领特征的体育项目,支持相关职业体育俱乐部发展。丰富全民健身服务供给,开展市民喜闻乐见的群众体育活动,扩大体育参与度。发展运动康复医学,研发运动康复技术,鼓励社会力量开办康体、体质测定和运动康复等各类机构。增加市民闲暇时段的体育服务供给,发展节假日和夜间赛事经济、体育经济,进一步拓展体育健身、体育培训、体育旅游、体育用品等消

费新空间。支持各区创新体育消费引导机制。

(四) 深入推进体教融合,努力开创青少年体育事业发展新局面

树立健康第一的教育理念,深化体教融合,坚持以体育德、以体育智、以体育心,落实国家教育评价改革要求,全面实施学生体育素养评价,提升青少年体育素养水平,培养优秀体育后备人才,促进青少年健康发展。

1.提升青少年体育素养水平。积极服务学校体育改革,在师资、场地等方面提供专业支持,为提升青少年体育素养水平奠定基础。广泛开展青少年体育冬夏令营、周末营,实施青少年运动技能等级评定,促进青少年掌握至少2项运动技能。加强青少年健康知识和科学健身指导,推进儿童青少年近视、肥胖、脊柱侧弯等防控知识和技能普及,鼓励青少年每天至少参加1小时中等及以上强度身体活动,培养终身体育的意识和习惯。健全大众教练员培养体系,壮大青少年体育指导人员队伍。推动各级各类体育场馆向青少年公益开放,加强社区儿童青少年体育设施建设,推动幼儿体育、亲子体育、户外体育发展,构建学校、家庭、社区相结合的青少年体育活动网络。

2.提高体育后备人才培养质量。加快构建普通学校办训、传统体校办训、社会力量办训三种模式协同的体育后备人才培养体系。深入推进学校体育“一条龙”人才培养体系建设,优化运动项目布局,完善课余训练制度。推进各级各类体校改革,加强体校标准化建设,推进走训形式的区级体校逐步转型发展成为青少年体育训练中心。进一步夯实社会力量办训基地建设,在训练管理、组队参赛、师资培训、场地设施等方面给予支持和保障。切实提高青少年体育科学训练水平,实现体育后备人才信息管理系统与学生体育素养管理平台数据对接,加强科学选材、科研监测和科医保障,完善发现、培养、跟踪、输送紧密衔接的体育后备人才培养机制。

3.完善青少年体育赛事体系。整合各级各类青少年学生体育赛事,搭建“推动普及、促进提高、选拔精英、导向明确”“校、区、市”三级联动的青少年学生体育竞赛活动平台,制定符合教育、体育发展规律的青少年学生运动员注册办法。办好第十七届市运会、市学生运动会、青少年体育精英系列赛、青少年锦标赛、学生锦标赛等青少年学生体育赛事,强化体育后备人才培养选拔。办好上海市青少年三对三超级篮球赛、学生阳光体育大联赛、青少年体育俱乐部联赛、少儿体育联赛等青少年赛事活动,构建体教融合的赛事体系,增强青少年本土品牌赛事影响力,提升青少年体育参与度和运动技能。

4.培育青少年体育社会组织。大力建设青少年体育俱乐部,创建青少年体育社会俱乐部星级标准评估制度。鼓励体育社会组织积极参与青少年体育技能培训、后备人才培养、赛事活动组织等,加强第三方评估和监管。引导体育社会组织为学校体育活动提供专业支持,制定体育社会组织进校标准,加强管理和评估考核。继续扶持市青少年体育协会发展,充分发挥其在制定行业规范、加强行业自律等方面的枢纽作用。

5.涵养青少年体育精神。以“立德树人”为目标,充分挖掘体育育人的多元价值,大力弘扬奥林匹克精神和中华体育精神。在青少年体育技能培训中融入项目文化宣传,在青少年体育赛事活动中强化仪式教育,组织青少年观摩高水平体育赛事,开展优秀运动员进校园等活动,用青少年喜闻乐见的形式普及运动项目知识,讲好体育故事,传播体育文化,培养有爱好、懂欣赏、会技能的青少年,促进青少年健全人格,锻炼意志。加强青少年体育宣传引导,营造全社会关心、重视和支持青少年健康成长的良好社会氛围。

(五) 大力发展竞赛表演业,加速打造国际体育赛事之都

坚持新发展理念和国际化、专业化、品牌化、融合化发展方向,把握国际体育赛事发展新趋势,推动赛事结构和空间合理布局,提升赛事影响力,促进赛事管理高效有序、赛事服务精准细致、赛事综合效益日趋显著,加快国际体育赛事之都建设进程。

1.优化体育赛事结构布局。以国际重大赛事、顶级商业性赛事和职业联赛为引领,全面提升本市体育赛事发展能级。在办好本市认证知名品牌赛事的基础上,申办1至2项具有全球影响力的顶级赛事,创办3至5项与城市特质相符的自主品牌赛事。积极筹办国际足联俱乐部世界杯、世界赛艇锦标赛、亚足联亚洲杯等国际重大赛事。支持举办“三大球”、棋牌、电竞等职业联赛,打造职业赛事高地。积极承办专业性赛事,促进更多本土运动员在赛事中提高竞技水平。结合北冰南展战略,打造富有特色的冰雪赛事。鼓励举办具有较大影响力的长三角特色体育赛事。

2.促进体育赛事集聚发展。结合重大体育场馆设施分布,依托徐家汇体育公园、东方体育中心等大型综合性体育场馆,吸引国内外体育企业总部、国际体育组织等落户,打造辐射带动功能强的体育赛事核心区。引导各区赛事差异化布局,依托浦东足球场、上海国际赛车场等专业场馆设施,举办多层次、多样化的体育赛事,形成一批符合市场规律、具有市场竞争力的体育赛事集聚区。结合“一江一河”建设规划,深挖水上运动文脉资源,策划特色水上运动赛事。结合国家级体育特色小镇和国家体育产业示范基地建设,加强体育赛事与旅游、文化、商业融合力度,积极打造具有海派特点的体育赛事融合发展区。结合新城特色,引入优质文体资源,支持新城举办高水平专业性体育赛事,打造区域体育名片。

3.创新体育赛事管理方式。建立体育赛事品牌认证制度,制定体育赛事品牌认证标准、办赛规范,定期开展体育赛事品牌认证。采用优化体育赛事服务保障、整合体育赛事营销推广、优先获取体育赛事政府支持等方式,大力扶持获得品牌认证的体育赛事。加强体育赛事贡献度、专业度、关注度等方面的评估,定期发布本市体育赛事影响力评估报告,将其作为确定和调整本市体育赛事规划布局的重要依据。依法依规加强体育赛事分级分类管理,完善体育赛事管理方式,优化治理体系,提升治理水平,制定交通、水域等公共资源使用及服务标准,探索建立体育、公安、卫生、应急等多部门“一站式”服务机制,协调赛事重大事项,提供赛事指导服务,保障赛事有序运作。

(六)优化体育设施布局,全面提升体育设施服务能级

分层分类推进公共体育设施建设,进一步优化公共体育设施布局,加大嘉定、青浦、松江、奉贤、南汇五个新城体育设施建设力度,加快完善市、区、社区三级公共体育设施综合服务体系,加强体育设施开放管理,有效提升体育设施服务质量和效率。

1.构建公共体育设施“四极、三片、两带、一环、多点”格局。“四极”为徐家汇体育公园、虹口足球场、市民体育公园、东方体育中心,满足重大赛事需求,打造公共体育活动聚集区,成为体育综合效益发展带动极。“三片”为环淀山湖片区、环滴水湖片区、崇明陈家镇片区,具备竞技体育训练和市民运动休闲功能,打造具有全球知名度的国际水上运动中心和体育特色小镇。“两带”为结合“一江一河”建设,布局市民身边的体育设施,打造黄浦江滨江、苏州河滨河体育生活秀带。“一环”为外环绿带,加强公园绿地和体育功能结合,拓展更多休闲健身空间。“多点”为包括源深体育中心、江湾体育场、市体育宫、上海国际体操中心、临港奉贤足球训练基地等在内的各级各类公共体育场馆设施。同时,考虑未来城市发展需求,预留大型综合性体育赛事场馆用地。

2.分层分类推进各类体育设施建设。中心城(外环线以内)以存量挖潜为主,通过存量体育设施、社区级公共服务设施的改造,提升群众体育服务能力。同时,鼓励在城市更新项目中的公共空间因地制宜建设社区体育设施。主城片区(不含中心城)以增量提升为主,重点在区位条件好、体育爱好者集聚、用地潜力大的区域布局赛事体育设施,提升赛事承办能力。郊区重点发展大型户外体育公园等群众体育和竞技体育训练设施,增加单项体育设施供给。强化新城体育设施布局,推动新城和大学文体设施资源共享、功能融合,确保每个新城至少拥有1个市级体育设施,规划新建至少1个都市运动中心或体育公园。建成徐家汇体育公园、浦东足球场、久事国际马术中心、上海自行车馆;规划实施上海市民体育公园功能拓展、临港水上运动中心,研究推动奉贤极限运动公园、青浦户外运动公园落地,加快虹口足球场、市体育宫、划船俱乐部等功能转型提升。充分利用公共体育用地、产业园区、各类商业设施、厂房、仓库、公园绿地等城市空间和场地设施资源,新建改建一批功能特色鲜明、事业产业联动、综合效益显著的都市运动中心,到2025年,实现全市16个区全覆盖。

3.全面提升体育设施运营管理效益。加快体育场馆设施数字化转型,打造智慧场馆数字化服务场景,推动体育民生保障更均衡、更精准、更充分。加快公共体育场馆管理体制创新和运营机制创新,通过体育资源交易平台公开招标、委托运营等方式,推进市、区两级公共体育场馆所有权与经营权分离,促进社会化、专业化运营,支持场馆以体为主、复合经营,全面提升场馆社会服务功能和运营效率。坚持建管并举,强化落实社区级便民体育设施政府管理职责,同时探索以自主管理、购买服务、委托第三方专业组织等多元化运维模式提高设施可持续利用率。加强对公共体育场馆运营管理情况的评估,在保证公益性的前提下发挥其社会效益和经济效益。积极推进学校体育设施向学生和社会开放,并进一步提升开放水平。

(七)加快发展冰雪运动,打造冰雪运动“南展西扩东进”的桥头堡

积极响应国家大力发展冰雪运动的要求,力争到2025年,上海冰雪运动基础更为坚实,服务体系更加完备,竞技水平显著提升,冰雪产业快速增长,成为国家冰雪运动“南展西扩东进”的桥头堡和全球著名体育城市新亮点,为举办一届精彩、非凡、卓越的冬奥会作出积极贡献。

1.大幅提高冰雪运动普及率。完善行业标准规范,建立有效运行机制,加快冰雪运动协会实体化步伐。鼓励有条件的区成立冰雪运动协会,加强本地区冰雪运动的协调、指导与监管。支持学校建立冰雪运动社团和校际联盟。培养冰雪运动指导员队伍,指导市民科学开展冰雪体验和文娱活动。推进冰雪运动进校园、进社区、进企业等群众性、公益性冰雪健身体验活动,让更多市民投身其中,助力“三亿人参与冰雪运动”目标的实现。到2025年,全市冰雪运动俱乐部达到30家,每年参加冰雪运动人次达到200万,冰雪运动特色学校达到100所,校园内常年参与冰雪运动的队伍和兴趣小组达到1000支,每年青少年学生参加冰雪运动和普及培训超过100万人次,市民对冰雪运动的关注度、支持度和参与度明显提升,获得感进一步增强。

2.显著提升冰雪运动竞技水平。全力做好冬奥会和全冬会备战工作,抓好冰雪运动重点项目布局,在2022年北京冬奥会和2024年第十五届全国冬季运动会上争取优异成绩。加强后备人才队伍建设,在学校构建“一条龙”冰雪运动人才体系,培养冰雪运动达人和体育明星;积极引导企业、学校、体育社会组织参与冰雪运动后备人才队伍建设。开展跨界跨项跨季选材,建立后备人才大数据库,做好全程跟踪服务,提高成才率,力争向国家队输送更多优秀的冰雪体育后备人才。

3.加快推动冰雪运动产业发展。运用自贸区优势和良好的营商环境,培育具有较高知名度和影响力的冰雪市场主体。推动建设冰雪运动产业示范区,实施名牌精品扶持计划。鼓励企业通过自主创新,研发制造高端品牌,开发文创产品,促进产品升级。推进冰雪产业与旅游、文化等相关产业的深度融合,发挥冰雪健身休闲度假等综合性功能。以长三角一体化国家战略为契机,以场地运营为基础,集聚扩容冰雪产业人才、资金、技术等要素市场。继续推动“上海超级杯”等国际高水平冰雪赛事的升级,申办或引进花样滑冰、短道速滑、冰球等观赏性强的重大国际赛事或商业表演,培养一批社会影响力较大的冰雪项目俱乐部联赛和精品业余赛事。发展竞赛表演、普及培训、装备研发、贸易服务等冰雪运动产业业态,提升冰雪运动产业在体育消费中的占比。

(八)拓展体育协作领域,推动落实长三角一体化发展国家战略

贯彻落实《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》,更好发挥上海在长三角体育一体化协作中的龙头带动作用,完善沟通协调机制,在群众体育、竞技体育、体育产业、体育赛事等领域形成一批具有重大影响和示范作用的高水平合作成果,努力建设长三角体育高质量发展示范区。

1.加强体育发展规划衔接。加强长三角区域体育发展的规划衔接与政策互通,加大长三角区域在体育设施联动共享、资源整合利用、标准互认互通、人才共同培养、赛事同申共办等方面的统筹协作力度。研究编制长三角体育产业一体化发展规划,加大资源整合,优化产业布局,推动长三角体育产业更高质量一体化发展。

2.深化体育领域务实合作。依托长三角区域较为完善的基础设施和体育场馆资源,联合申办、举办顶级国际赛事,提升长三角区域体育国际影响力。联合推广马拉松、自行车、汽车摩托车、水上、山地户外、航空、冰雪等运动项目,共同打造一批具有区域特色的国际性品牌赛事。依托长三角生态绿色一体化发展示范区建设,优化体育设施布局,打造具有全球知名度的国际水上运动中心,让体育成为示范区打造现代化经济体系和优质人居环境的亮点。完善体育人才区域合作培养机制,共建长三角体育产业人才培训基地。发挥长三角区域各省市优势,举办一系列高规格特色体育展会、论坛、峰会等活动。依托长三角区域江南文化的共通性及文化、旅游资源的富集性,加强长三角“体文”“体旅”等领域联动,推动长三角区域文旅体康一体化融合发展。

(九)全面深化体育改革,率先推进体育治理体系和治理能力现代化

推进管办分离,促进社会共治,增强内生动力,优化管理服务,建立与全球著名体育城市建设相适应的体育发展新机制,体育领域创新发展取得新成果。

1.提升体育信息化管理水平。大力推进体育领域政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”,打造全市统一的智慧体育服务平台。推进全市体育数据资源共享、开放、利用和开发,提高体育信息基础设施集约化水平,整合技术架构,打造以公共服务、协同办公、全民健身、竞技体育、体育融合、市场监管、赛

事管理为核心的综合应用系统,促进体育发展管理模式重塑。

2.大力推进“三大球”改革。按照体育总局关于足篮排“三大球”改革发展的工作要求,完善“三大球”协会内部治理结构、工作程序和工作规则,严格自律管理,承担社会责任,接受社会监督。加强“三大球”职业俱乐部建设,优化俱乐部经营环境、股权结构、法人治理结构,培育具有上海特色的城市“三大球”文化和相对稳定的“三大球”球迷群体。建立校园青训、职业俱乐部青训、社会俱乐部青训、各级各类校青训等为一体的多元化后备人才培养体系,加快“三大球”青少年运动员培养。发展校园足篮排球和社会足篮排球,把足篮排球列入大学、中学、小学体育课教学内容,推动小足球、小篮球、小排球进入小学,培养青少年儿童对足篮排球运动的兴趣,健全足篮排球特长学生培养机制,畅通足篮排球人才成长通道。鼓励社会力量依法兴办足篮排球赛事和活动。

3.深化体育社会组织改革。坚持政社分开、事社分开、管办分离,巩固体育社会组织与行政机关脱钩改革成果。完善市体育总会治理架构,加强对体育社会组织的指导和服务。加快体育社会组织“社会化、实体化、专业化、国际化、规范化”改革,增强体育社会组织自我管理、自我约束、自我发展能力。健全体育社会组织综合评价机制,加强第三方监管,促进体育社会组织规范化发展,提高服务质量。推进运动项目职业化改革,鼓励具备条件的运动项目走职业化道路,支持教练员、运动员职业化发展。

4.加快推进依法治体。深化体育领域放管服改革,健全体育部门权责清单、公共服务事项清单。进一步完善体育法规、规章,推进制定《上海市体育产业促进条例》《上海市高危险性体育项目经营活动管理办法》。加快体育标准化体系建设,在公共服务、场馆运营、赛事活动、市场规范等方面,制定出台一批体育领域地方标准、团体标准、企业标准,全面提升体育标准化工作水平。健全体育纠纷多元化解决机制,支持国际体育仲裁院上海听证中心发展。依法依规开展体育健身行业单用途预付消费卡和体育培训市场监管,加强行政执法协作,充分发挥体育协会行业自律作用,维护消费者合法权益。促进和规范各类社会体育俱乐部发展。

(十)加强体育交流合作,促进体育文化发展繁荣

增强体育文化意识,挖掘上海体育文化的历史遗存、精神特质、人文价值,有机融合奥林匹克精神、中华体育精神和上海城市精神,培育独具魅力和特色的全球著名体育城市体育文化,充分发挥体育文化在展现体育精神、提高市民体育文化素养、促进体育交流合作、提升体育影响力等方面的积极作用,助力打响上海文化品牌。

1.加强体育文化阵地建设。通过新建、功能再造、风貌修复、文化元素嵌入等方式,充分挖掘体育设施的历史文化内涵,将江湾体育场、国际乒联上海博物馆(中国乒乓球博物馆)、上海体育学院中国武术博物馆、上海棋牌文化博物馆、上海体育博物馆、上海科技体育教育展示馆等打造为地标性体育文化设施。鼓励因地制宜建设各类体育博物馆、陈列室、荣誉堂、纪念馆、名人堂等。加强对精武武术、龙舟、木兰拳、九子等民族民俗民间传统运动项目的继承和推广。创新体育文化传播形式,利用全民健身日、重大赛事活动等节点举办集项目体验、文化展示、明星互动、学术论坛等于一体的主题活动,向公众传承体育文化、弘扬体育精神。

2.打造体育文化精品项目。鼓励体育赛事、体育健身、体育旅游、体育文化等领域的IP品牌发展,不断提高“体荟魔都”等品牌影响力。培育做强上海体育文化志愿宣讲团,发挥体育社会组织、运动队和体育明星的带动作用,让更多优秀体育文化走入课堂、走进社区,讲好上海体育故事。支持体育主题类影视作品拍摄、图书杂志出版,为市民群众提供丰富多元的体育文化作品。培养青少年体育文化,形成青少年热爱体育、崇尚运动、健康向上的良好风尚。

3.扩大体育对外合作交流。加大前沿理念宣传力度,举办有影响力的国际会议与论坛,引进先进模式和高端人才,引导国际优质体育资源集聚。支持本市体育科研院所、体育社会组织、体育企业以及体育传媒、体育医务、体育法律等领域的人员开展国际国内体育交往合作,探索建立国际体育智库,提升上海在国际体育领域的影响力和话语权。建立以上海友城为主渠道的国际体育交流联盟,推进与港澳台地区体育的密切交流。

五、组织保障

(一)加强组织领导

充分发挥体育相关联席会议制度的作用,完善体育部门与发展改革、财政、税务、人力资源社会保

障、公安、教育、文化旅游、卫生健康、绿化市容、科技、民政、住房城乡建设管理、规划资源、农业农村、残联等部门、单位的工作联动机制,加强部门间规划与政策协同。进一步转变政府职能,充分调动社会力量,构建管办分离、内外联动、各司其职、灵活高效的体育发展新模式。

(二)加强政策保障

完善经费投入机制,探索建立公共财政和社会资本相结合的多渠道经费投入体系,加大对关键领域、薄弱环节、重点区域的支持力度,加强对财政资金使用效益的评估。将体育基本公共服务所需经费纳入年度预算,安排财政资金、体育彩票公益金保障体育基本公共服务支出。将体育发展规划纳入市、区国民经济和社会发展规划,将全民健身场地设施纳入各级国土空间规划,统筹考虑全民健身场地设施、体育用地需求。出台鼓励社会力量参与体育设施建设管理、赛事活动承办、体育人才培养等方面的政策。

(三)实施人才强体

坚持人才优先、服务发展、优化结构、创新机制的人才发展原则,树立大体育人才培养观,强化体育人才融合培养、社会培养。围绕体育人才专项工程和体育人才工作体制机制,完善按类别施政、按计划培养、按需求引进、按绩效激励、按政策保障的人才培养体系。加强竞技体育、群众体育、体育产业、体育社会组织、体育党政管理人才队伍建设,重点实施“教练员人才工程”和“体育科医人才工程”。完善和落实体育专业非沪籍应届生打分落户,将体育相关专业纳入上海市重点发展领域所需学科(专业)名单。加强体育行业技能培训,符合条件的体育行业职业技能培训项目可按照规定享受培训费补贴。

(四)确保规划实施

建立目标任务分解考核和动态调整机制,实施规划年度监督、中期评估和终期考核制度,加强重点任务和各区体育工作督查,按时组织开展实施情况和效果评估,确保规划目标任务如期完成。拓宽规划宣传渠道,创新规划宣传方式,完善公众参与机制,形成全社会共推体育发展的良好氛围和强大合力。

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市自然资源利用和保护“十四五”规划》的通知

(2021年8月17日)

沪府办发〔2021〕22号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

经市政府同意,现将《上海市自然资源利用和保护“十四五”规划》印发给你们,请认真按照执行。

上海市自然资源利用和保护“十四五”规划

为促进自然资源合理利用和保护,提升自然资源对国民经济和社会发展的保障能力,根据《上海市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》,制定本规划。

一、“十三五”期间的主要成效

(一)国土空间规划编制有序推进

编制《上海市城市总体规划(2017—2035年)》并获国务院正式批复。制定《关于全面实施〈上海市城市总体规划(2017—2035年)〉的意见》《关于建立上海市国土空间规划体系并监督实施的意见》。“十三五”期末,9个郊区总体规划暨土地利用总体规划全部编制完成,各涉农区、镇村庄布局规划和84个涉农乡镇郊野单元(村庄)规划实现全覆盖,镇总体规划、中心城单元规划和专项规划等各类各层次规划编制稳步推进。

(二)耕地和永久基本农田得到有效保护

编制《上海市耕地和永久基本农田划定成果报告》,完成农业“三区”划定工作。严格落实耕地和永

久基本农田保护责任,强化永久基本农田利用变化情况监测监管。开展耕地质量等别年度更新评价,促进耕地质量提升。进一步规范耕地开垦费征收和使用管理。持续推进土地整治,增加补充耕地面积。到2020年5月,全市各类土地整治共计补充耕地14万亩。基于第二次全国土地调查连续变更数据,耕地保有量和永久基本农田保护任务完成规划目标。

(三)生态空间建设取得明显成效

生态环境建设和保护协同推进,坚持水绿联动,以水为脉、以绿为体,加强骨干生态廊道建设,“环、楔、廊、园、林”的生态格局基本形成。自然资源部与市政府签订《共同推进自然资源领域重大改革事项战略合作协议》,在确保耕地保有量和永久基本农田布局基本稳定前提下,实施生态建设。聚焦市级重点生态廊道,推进造林建设,全市森林覆盖率达到18.5%,人均公园绿地面积达到8.5平方米。持续开展河湖水系综合治理和中小河道综合整治,2020年,全市河湖水面率提升至10.11%。

(四)土地节约集约利用水平进一步提高

建设用地管理坚持守住底线、保障发展,深化土地利用调控,优化用地结构,构建功能完善、配置合理的土地空间利用格局。“十三五”期间,年度建设用地净增规模由15平方公里左右降低至年均7平方公里,全市累计完成低效建设用地减量66.8平方公里,实现了新增建设用地与低效建设用地减量的全面挂钩。到2019年,全市单位GDP建设用地使用面积比“十二五”期末下降了23.38%,提前完成预期目标。

(五)地面沉降防治工作稳步推进

完善地面沉降管理措施,加大政策执行力度。制定《上海市地面沉降控制区划定方案》,强化地面沉降分区管控。健全地面沉降监测网络,优化地面沉降监测体系。全市平均地面沉降速率持续控制在6毫米/年以下,保持稳中有降的态势。

(六)自然资源调查登记工作不断提升

制定《上海市自然资源统一确权登记总体工作方案》,明确自然资源统一确权登记工作目标、自然资源类型、名单和主要任务。配合自然资源部完成长江干流(上海段)的资料数据收集和矢量数据坐标转换、登记通告发布和数据核查等工作。按照国家部署,开展第三次全国国土调查,高质量通过核查。

二、发展形势和面临挑战

(一)发展形势

一是落实国家战略,提升城市国际竞争力。坚持生态优先、绿色发展,统筹自然资源利用和保护,实施乡村振兴战略,不断提高城市发展的抗风险能力和可持续能力。二是顺应时代和人民要求,塑造高品质国土空间。统筹规划、建设、管理环节和生产、生活、生态空间,以高品质国土空间规划,探索上海特色的自然资源管理之路。三是全面深化改革,提高发展质量和效能。以高质量发展为引领,以土地利用方式转变和存量资源提质增效为支撑,为深化要素市场化改革,促进要素自主有序流动,提高要素配置效率,推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革,做好土地要素保障。四是遵循管理改革新要求,推动国土空间高水平治理。全面履行自然资源管理“两统一”职责,形成以国土空间规划为基础,以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度。统筹推进自然资源领域改革,不断提高国土空间治理水平。五是聚焦优化营商环境新趋势,促进政府职能高效率运行。聚焦重点领域、关键环节,探索建立底线约束、过程可控、全程监管、效能提高的审批办理和监测监管新模式。

(二)面临挑战

一是用地结构调整和空间布局优化仍面临较大压力。城市开发边界外现状低效建设用地规模仍然较大,用地结构和布局需继续调整和优化。低效建设用地减量化面临潜力空间收紧、资金成本提高、基层实施难度加大等情况。二是土地利用绩效与土地资源高质量利用要求仍有差距。土地供需矛盾依然突出,土地利用质量有待提高,空间利用强度和品质不协调、土地配置效率和用地绩效不均衡等问题,制约了城市空间能级和土地承载力的提升。低效产业用地产业绩效管控和土地退出机制尚在起步阶段,土地要素资源的合理流动还有待进一步推进。三是生态空间规模和品质有待进一步提升。有限的生态建设空间与快速增长的生态需求之间矛盾较大,生态空间有限、地区不平衡的矛盾日益凸显,系统性、层级性的体系尚未全面构建。城市安全综合保障能力有待强化,不均匀地面沉降仍然存在。四是规划资源政策机制亟需创新突破。深化自然资源“两统一”改革要求,亟需在技术标准、政策法规等方面进行探

索创新。城乡差距依然明显,还需进一步深化乡村振兴支持政策。

三、指导思想、基本原则和主要目标

(一)指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,坚持新发展理念,落实新发展要求,深入践行“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,着力通过自然资源管理方式转变,为推动高质量发展、创造高品质生活,加快推进“五个中心”和具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市建设发挥保障和支撑作用。

(二)基本原则

——坚持底线思维,促进绿色发展。严格落实生态保护红线、永久基本农田、城市开发边界和文化保护控制线“四条控制线”,牢牢守住人口、土地、资源、环境底线,切实保障资源可持续利用、城市可持续发展。

——突出整体保护,加强统筹协调。坚持山水林田湖草是一个生命共同体,系统推进自然资源综合管理制度改革,创新多方参与、协同治理的工作机制,构建自然资源全域、全要素管理新格局。

——加强政策创新,推进高质量利用。强化国土资源利用计划联动管理,坚持以盘活存量、提升质量为主,加强空间布局引导和用地结构优化,推动国土空间利用模式转型,提高经济密度和土地利用绩效水平。

——优化营商环境,提升行政效能。完善统一的国土空间基础信息平台,加快推进“一网通办”“一网统管”。以“多规合一”为基础,深化行政审批制度改革,推动“放管服”深入落实。

(三)主要目标

围绕实施《上海市城市总体规划(2017—2035年)》,深化自然资源领域制度改革,探索建立全域、全要素、全过程的国土空间用途管制制度,统筹自然资源利用和保护工作,塑造城市高品质空间,促进自然资源高质量利用,加速行政职能高效率运行,推动国土空间高水平治理。

——自然资源统筹保护不断加强。严格执行耕地保护政策,结合现状耕地和生态建设需求,有序实施耕地退出。“十四五”期末,耕地保有量不少于202万亩,永久基本农田保护任务不少于150万亩,森林覆盖率达到19.5%,人均公园绿地面积达到9.5平方米,河湖水面率不低于10.1%,大陆自然岸线保有率不低于12%,湿地保护率达50%以上,自然资源整体保护不断加强。

——国土生态安全底线不断夯实。严格保护2526平方公里生态保护红线和1148平方公里自然保护地(部分位于长江口和东海海域),确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。全市平均地面沉降速率持续控制在6毫米/年以下,强化地面沉降防控对城市运行安全的保障能力。

——土地高质量利用水平持续提升。“十四五”期末,建设用地总规模不突破3185平方公里,产业基地内用于先进制造业发展的工业用地面积不低于150平方公里。“十四五”期间,继续推进低效建设用地减量化,年均减量12至15平方公里,单位GDP建设用地使用面积比“十三五”期末下降15—20%,万元GDP用水量较“十三五”期末下降15%以上。

四、主要任务

(一)推进国土空间规划编制与实施,加强自然资源统筹管控

全面推进各级国土空间规划编制与已批规划实施,强化重点地区规划引领。建立国土空间规划分阶段实施机制,做实自然资源保护利用年度实施计划。

1.建立国土空间规划实施维护机制

(1)推进各级国土空间规划编制与实施

实现各级国土空间规划全覆盖。全面推进主城片区单元规划和新城单元规划编制,加强城市开发边界内和城市开发边界外的其他建设用地区内控制性详细规划引导;按需推进城市开发边界外的乡村地区郊野单元村庄规划编制;分类推进专项规划编制,保障重点任务和重大工程实施。在各级各类国土空间规划中,落实海洋生态空间、海洋开发利用空间,海洋生态空间内划定海洋生态保护红线。

构建规划实施、监测、评估、维护机制。严格实施已批准的国土空间规划,强化年度监测,深化重点专项评估,优化动态维护机制,实现全过程管理。在浦东新区探索建立按照规划期实施的总量管控模式,支持浦东新区按需优化规划布局,灵活制定实施计划,统筹用地规模和指标。全面优化详细规划管

理流程,开展审批效能提升管理制度改革,在保留法定环节的基础上,以“能减则减,能并则并”为原则,精简审批流程、压缩审批时限;加强规划弹性适应,扩大无需规划调整的适用范围,切实提升审批效能。

(2) 逐级落实“四条控制线”管控要求

严守生态保护红线,维护提升生态功能。推进全市自然保护地体系建设,衔接自然保护地整合优化和勘界定标,完成全市生态保护红线评估调整和勘界定标。生态保护红线内,自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动;其他区域严格禁止开发性、生产性建设活动,除国家重大战略项目外,仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动。对生态保护红线内现状不符合生态主导功能的用地方式和人类活动,逐步实施清退,并开展生态建设和修复。

实施永久基本农田特殊保护,保障现代农业发展空间。推进耕地和永久基本农田保护空间全面锁定和落地化分类保护,建立永久基本农田一部管储备地块—市管储备地块—土地整备引导区保护体系,对划定的耕地保护空间,实行差别化分区准入,严格限定允许占用类型,确保全市永久基本农田和耕地保护底线不突破。

聚焦城市开发边界,促进城镇紧凑集约发展。促进城市开发边界内建设用地结构优化和功能提升,推进城市开发边界外低效建设用地减量和布局优化。加强战略预留区规划引导,优化战略预留区启动使用管理机制,加强过渡期规划和土地管理。加快研究部分战略预留区功能定位和规划安排,成熟一块、使用一块。

强化文化保护控制线,提升城市文化品质。核心保护范围内不得擅自进行新建、扩建活动。确需建造基础设施、公共服务设施、建筑附属设施或者进行历史风貌区保护规划确定的其他建设活动的,应当经专家委员会专家论证。建设控制地带内新建、改建、扩建建筑时,应当在高度、体量、色彩等方面与历史文化风貌相协调。

(3) 加强重点地区国土空间规划支撑和保障

加快推进长三角生态绿色一体化发展示范区和临港新片区内单元规划和详细规划编制,注重空间响应。创新长三角生态绿色一体化发展示范区规划土地一体化政策机制,强化用地保障。加大临港新片区规划土地政策支持力度,探索建立更具弹性的土地用途管制方式,探索实行混合用地、创新型产业用地等政策。加大虹桥国际开放枢纽、张江科学城等其他重点地区的国土空间规划支撑。

2. 建立分阶段实施行动规划机制

(1) 做实自然资源保护利用年度实施计划

强化计划管理,编制自然资源保护利用年度实施计划,统筹安排国土资源利用计划、生态建设计划、地面沉降年度防治计划。建立年度实施计划的通报、评估、调整机制,强化项目库管理。

(2) 加强国土资源利用计划联动管理

加强土地准备计划、土地供应计划、城市更新计划、低效建设用地减量化计划、净增空间指标计划以及批而未供土地指标平移计划的联动管理,建立近期规划实施—国土资源利用计划—近期项目实施库的管理模式。聚焦规划实施,链接“空间和项目”,明确五年内各项计划在重点区域的空间引导。根据各区规划落实的近期发展重心、重点区域和重大项目,滚动编制三年计划。制定年度重点建设项目落实清单,并建立年度计划调整机制,引导重大项目落地,实现重点区域功能。

(3) 有序实施生态建设规划计划管控

控制造林、中小河道整治等生态建设行为占用耕地规模、布局和节奏,实现耕地、林地、水域、湿地等重要自然资源空间调优与动态平衡,在规划、计划、项目等层面,建立联动管理模式。以5年为周期,编制造林、中小河道建设专项规划,明确建设空间,落实到地块;以3年为周期,编制造林、中小河道建设行动计划,分解年度任务,明确近期实施地块,匹配资金方案;按照年度遴选立项实施项目,制定造林、中小河道建设年度计划,确定项目地块范围。

(二) 统筹生态资源保护与利用,促进生态空间提质增效

坚持生态优先、绿色发展,积极践行“绿水青山就是金山银山”理念,严格保护林、水、湿、滩等国土生态空间,统筹推进生态资源一体化保护修复,持续推进崇明世界级生态岛建设,树立全市“生态优先、绿色发展”排头兵和长江经济带“共抓大保护、不搞大开发”典范。

1. 公园绿地建设

持续完善城乡公园绿地布局。中心城推进公园绿地 500 米服务半径盲区范围内的社区公园建设,基本实现中心城服务半径扫盲。加快推进新城绿地建设,以“一城一园”着力提升新城环境品质,结合绿道和林地建设,形成环新城生态廊道雏形。结合乡村振兴,重点推进合庆、庄行、漕泾、老港等郊野公园建设。加强“一江一河”地区公园绿地建设,重点推进三林楔形绿地、浦东滨江外环绿地和三岔港绿地建设。结合临港新片区、长三角生态绿色一体化发展示范区、虹桥国际开放枢纽等重点发展地区以及南大、吴淞等转型区域,建设城市公园。

以“环城生态公园带”提升主城片区整体生态环境品质。将外环绿带和近郊绿环及其两侧生态间隔带、楔形绿地组成环城生态公园带,以绿道建设贯通公园带,在主要节点处建设一批大型郊野公园(区域公园),形成“全线连通、长藤结瓜”的生态格局。

2. 林地建设

(1) 优化林地空间布局

以近郊绿环、市域生态走廊和生态间隔带为市域生态骨架,聚焦重点结构性生态空间实施造林。持续拓展造林空间,以近郊绿环为纽带,联通市、区两级生态走廊。着力实施黄浦江一大治河生态走廊建设,加强中心城周边及新城周边等区域生态空间建设,继续推动滨水沿路生态廊道建设。营造城区森林群落,提升城区森林覆盖率,增强市民生态空间体验感,因地制宜新增和改造城区绿地。加大工业园区内规划绿地及周边防护林带实施力度。全面提升林地服务水平,加快林地建设。

(2) 建立增存并举的造林机制

优先促进现有林地提质增效,通过增加林木密度、优化林相结构等方式,提高现有林地的森林覆盖率。大力增加公园绿地和道路红线内的森林覆盖面积,进一步挖掘公园绿地、道路绿化、居住区绿化、产业园区林地等非耕地区域造林潜力,重点聚焦环城生态公园带、五大新城环城森林等重点区域,在保障永久基本农田和耕地保有量目标实现的基础上,有序实施生态建设。推进生态廊道内低效建设用地减量化,减量化后的地块宜农则农、宜林则林。

3. 河湖水系建设

加强河湖蓝线规划控制与管理,严格限制工程建设占用水域的整治填埋,提高水生态安全保障能力。以淀山湖、元荡、北横河等骨干河湖水系建设为重点,推动河湖水系建设取得新突破,实施约 300 公里骨干河湖综合整治工程,兼顾改善相邻片区水体水质。以街镇为单元,集中连片开展河道水系生态治理,林水复合、蓝绿交融,重点推进“河湖畅通、生态健康、清洁美丽、人水和谐”的 42 个左右生态清洁小流域建设,加强河湖生态修复,形成市域蓝色网络框架。加强“一江一河”上游地区与太湖流域水环境协同治理,推进沿线上游支流生态体系建设。

4. 滩涂与岸线资源保护

(1) 保护和合理利用滩涂资源

加强滩涂资源的整体规划和功能引导。优化完善湿地生态空间布局和保护管理体系,探索建立湿地生态保护补偿制度。科学保护和合理利用崇明北沿、横沙东滩等地区滩涂资源,已明确规划用途的区域,按照规划用途推进实施,横沙东滩已圈围成陆地区兼顾湿地保护和土地开发利用需求,在战略启动的窗口期先行用于生态农业。崇明北沿、横沙东滩等区域预计补充耕地约 5.4 万亩。加强滩涂湿地环境综合治理,积极实施陆海统筹发展战略,完善长江口、杭州湾北岸海陆一体环境综合监测网络,恢复滩涂湿地的自然生态功能。积极推进长江口疏浚土利用和河口生态塑造工作,先行启动横沙大道外延等相关工程立项,为尽快恢复疏浚土资源利用创造条件。

(2) 优化配置岸线资源

加强滨江沿海岸线保护。实施海岸线分类保护制度,禁止损害生态功能的开发建设活动占用自然岸线。严格控制生产岸线规模,推进人工岸段的生态修复,提升生活生态岸线比重,构建连续的生态岸线,打造滨江沿海美丽海湾。加强岸线海塘维护,合理规划沿海防护林种植。结合区域产业转型和战略预留区综合环境整治,优化黄浦江上下游区段沿江岸线码头资源,加快实现生产型岸线向生活型岸线转变。

统筹岸线保护与滨江沿海地区产业转型发展。打造宝山国际邮轮码头、金山滨海地区等绿色活力生活岸段。保护崇明岛、浦东南部等重点生态岸段的资源环境与自然岸线,适度发展农渔业和休闲旅游

产业。积极推进长江口和杭州湾地区产业转型升级和绿色发展。提升岸线防护工程能级,提高机场、港口等城市重大基础设施岸段的稳定性。

5.国土空间生态修复

以差异化策略推动各类国土空间生态修复。坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主,在重点生态区域,实施以自然生态环境保护修复提升、水土环境协同治理、生物多样性保育等为核心的生态修复工程,强化林水复合利用,守好生态底线。在城市化地区和农村地区,统筹开展人居环境综合整治和绿道绿网建设,联接城乡绿色空间。在河湖海岸线,实施水源保护、蓝色岸线及湿地保护修复工程,维护和提升生态系统功能。编制完成国土空间生态修复规划。

探索设立国土空间生态修复重大专项。聚焦崇明世界级生态岛、环淀山湖水乡古镇生态区、长江口及东海海域湿地、杭州湾北岸生态湾区,谋划重大生态修复工程,探索建立生态修复项目库。研究崇明东滩、西沙等近海湿地及各类生物栖息地保护修复前期方案,锚固生态基底,保护重要生物栖息地,打造生态文明示范区。实施环淀山湖区域水源地保护和水环境综合治理工程,保护饮用水水源以及农业灌溉等用水安全,恢复江南水乡风貌。在长江口及东海近海海域,抓好生态保护红线和自然保护地等区域的生态保护修复,研究推进佘山岛领海基点等保护修复重点项目。研究开展杭州湾北岸岸线和边滩湿地保护修复工程,严格控制沿岸大型产业区对城镇和岸线生态环境的影响,改善近岸海洋环境质量,提升沿线城镇生态环境品质和休闲服务功能,打造世界级湾区。探索建立国土生态修复资金保障机制,优化完善生态保护补偿机制。

(三)守牢耕地和永久基本农田底线,促进农业空间绿色长效

落实最严格的耕地保护制度,守牢耕地数量红线和质量底线。推进全域土地综合整治,深化农村土地制度改革,构建绿色长效的农业空间,助推乡村振兴发展。

1.严格耕地和永久基本农田保护

严格落实 202 万亩耕地保护空间。将 150 万亩永久基本农田和 3 万亩自然资源部管理储备地块作为长期稳定优质耕地,实施长效特殊保护,严格控制非农建设和生态建设占用,严禁非耕化利用活动。规范 49 万亩市管储备地块的保护和管理,坚持动态平衡、布局优化,符合规划和用途管制要求的建设项目、生态项目和农业项目允许占用,并优先在整备引导区内新增耕地上即时补划。对 202 万亩耕地保护空间以外的其他耕地,有序实施城乡建设和生态建设。聚焦优质连片现状耕地和补充耕地潜力空间,划定土地整备引导区,通过土地综合整治,逐步优化耕地布局。对农村村民住宅建设占用耕地的,由各级政府通过多种途径,统一落实占补平衡,并不得收取耕地开垦费。加强耕地质量建设,探索建立耕地休耕补偿制度,实施绿色生产技术,减少农业面源污染。强化耕地保护责任落实与责任目标考核,压实各级政府耕地和永久基本农田保护责任。

2.加强农业“三区”质量建设

根据粮食、蔬菜、特色农产品生产要求,实施差异化建设,加大规模化经营力度和农业装备能力建设,推动农业“三区”(即蔬菜生产保护区、粮食生产功能区和特色农产品优势区)向规模化、专业化、机械化、智能化、品牌化方向发展,“三区”内优先投入涉农资金,优先安排涉农项目,优先保障支持政策。建立健全农业“三区”管理制度,将农业“三区”成果纳入市城市空间基础信息平台,建立动态更新机制,将管护责任逐级落实到区、镇、村。

3.大力推进全域土地综合整治

坚持全域规划、整体设计、综合整治、系统提升,积极开展泖港镇、廊下镇等全域土地综合整治试点建设。推进多功能农用地整治,加大农田基础设施建设,提升耕地质量。在不减少林地面积和不破坏生态环境的前提下,实现零散耕地、园地、林地和其他农用地之间的空间置换和布局优化。对建设占用耕地区域,探索开展耕作层土壤剥离再利用。适度建设休闲游憩设施,充分发挥农地的生态、景观、文化等多元复合功能。探索实施乡村一二三产融合用地保障、设施农业用地管理等支持政策,制定全域土地综合整治试点实施管理办法等。

4.稳妥推进农村土地制度改革

稳妥推进集体经营性建设用地入市,研究制定指导性文件,建立公平合理的增值收益分配机制,全面完成集体建设用地、农用地基准地价制订工作。完善土地征收程序,通过信息化建设,规范征地房屋

补偿管理,提高房屋征收签约环节透明化、规范化、信息化水平。深化宅基地制度改革,合理优化村庄空间布局,盘活利用闲置宅基地,有序推动农民相对集中居住,探索农民“户有所居”的多种实现形式,促进农村耕地保护、用地集约、配套完善、风貌和谐。有序推进自然资源确权登记和农村宅基地及宅基地上的房屋确权登记工作,探索农村土地承包经营权登记颁证工作,逐步做到登记全覆盖。按照有关规定,支持有条件的区、镇深入推进国有农用地产权和有偿使用制度改革。

5.加大乡村振兴发展用地支持力度

在制定土地利用年度计划中,新增建设用地计划中用于重点产业等乡村振兴类项目的比例不低于5%。严格落实耕地保护和生态保护制度,明确乡村地区各类国土空间开发建设的准入条件、准入要求和管控原则。在符合国土空间用途管制规则的前提下,对占地不超过100平方米且不占用永久基本农田的村庄标识建(构)筑物(牌坊、示意牌等)、零星小微公共服务设施(厕所、污水处理、垃圾储运、供电、通讯等)、直接服务农业的小型灌溉泵站(不超过40平方米)和排涝泵站(不超过60平方米),以及为观景提供便利的非永久性附属设施,可以按照原地类管理。完善盘活农村存量建设用地政策,实行负面清单管理,优先保障乡村产业发展、乡村建设用地。探索建立农村存量建设用地村村挂钩机制。优化完善乡村建设项目审批程序,细化集体建设用地使用流程,强化乡村国土空间综合设计,科学指导优质产业项目、农民相对集中居住、农村公共服务设施等乡村振兴项目落地。

(四)推进建设用地高质量利用,促进城镇空间集约高效

坚持土地资源高质量利用,高效配置城乡土地资源,全面提升土地综合承载容量和经济产出。“十四五”期间,年均供地约40平方公里,重点保障交通、绿化和公共服务等设施建设。

1.低效建设用地减量化

严控建设用地总量,坚持以用定减、以减定增,优先考虑永久基本农田集中区域、水源保护区、生态廊道规划区域、土地整备引导区和高速公路、高速铁路、高压走廊沿线区域,以及环境综合整治区域的低效建设用地减量,加快推进生态廊道内低效建设用地腾退。强化减量化后地块的安全利用,开展土壤污染检测等工作。除国家和本市重大战略性项目等以外,其他各类建设项目用地均需使用减量化腾挪指标,并优先保障基础设施、公益民生等市重大工程和市级重点产业项目,兼顾区级基础设施、公益民生、产业发展、乡村振兴等领域项目。

2.城市有机更新

(1)实施路径

坚持规划引领、分类引导,积极探索渐进式、可持续的城市有机更新有效模式和实施路径,优先保护保留历史建筑,将历史风貌保护与城市功能完善和空间环境品质提升有机结合,促进城市历史文脉传承,逐步改善居民生活环境。继续推进存量工业用地改造升级,促进空间利用向集约紧凑、功能复合、低碳高效转变。全面提升“一江一河”公共空间品质,促进形成世界级滨水区基本格局。优化城市更新项目审批流程,探索建立规划、文保、建设、消防、绿化等联审机制。在黄浦外滩和新天地、静安张园、长宁老虹桥、普陀曹杨等地区开展城市更新改造示范区试点。

(2)实施机制

坚持多方参与、共建共享,搭建实施平台,创新规划土地政策,建立科学有序的城市有机更新实施机制。以更大力度推进城市有机更新,吸引市场主体参与,探索政府—市场—市民—社团的四方协同工作机制,搭建社会多方沟通协调平台,实施更大范围更广领域的空间资源统筹和公共利益平衡,有效保障更新项目顺利开展,促进城市共享发展。允许按照规划适当调整用地性质、建筑容量、建筑高度,采取存量补地价的方式,完善用地手续,调动更新主体积极性。允许新产业新业态利用存量用地,探索土地收储利益共享机制。

(3)旧区和城中村改造

落实历史风貌保护要求,坚持“留、改、拆”并举,推进中心城区旧区改造,加快完成中心城区二级旧里改造工作。以旧区改造风貌保护更新方式实施风貌保护的项目,可采取保留建筑物带方案公开招拍挂、定向挂牌、组合出让等差别化土地供应方式。创新旧区改造工作政策机制,在黄浦区、虹口区、杨浦区等旧区改造重点区域,多渠道、多途径、多方式地改善市民群众居住条件。发挥土地资源效能,综合运用资金支持、注入优质平衡资源、地块组合、规划优化、容积率转移等方式,完善推进机制。加强旧区改

造土地收储和开发建设联动,引导规划提前介入,形成滚动开发建设机制。完善财税、直管公房残值补偿减免、房屋征收补偿、资金房源保障等配套支持政策。进一步强化区域功能,完善基础设施和公共服务配套,通过土地储备、与农村集体经济组织合作改造、公益性项目建设等方式,开展城中村改造。

3.产业用地高质量利用

(1)优化产业用地空间布局

按照产业基地—产业社区—零星工业地块的三级体系,优化产业用地空间布局,区分不同类型的产业空间,突出功能定位和用地结构引导。划定工业用地控制线,保障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。产业社区强调功能复合,可新增研发用地用于设计研发、企业总部等。

(2)存量产业用地盘活

鼓励产业用地实施“零增地”改扩建,实施正面清单引导,持续推动桃浦、南大、吴淞、高桥、吴泾、金山滨海等重点旧工业区域转型发展。存量工业仓储用地经批准提高容积率和增加地下空间的,不再增收土地价款。利用划拨土地上的存量房产发展各类新产业、新业态、新模式,土地用途和权利人、权利类型在5年过渡期内可暂不变更。优化存量产业用地转型机制,集中成片的存量工业用地区域倡导整体转型,整体转型允许园区平台等专业企业参与。鼓励街镇与园区平台合作,整合土地资源,归集开发权益,统一推进零星转型、高效开发。加大产业用地收储力度,建立收储利益平衡机制。

(3)低效产业用地处置

明确低效产业用地标准,常态化开展资源利用效率评价工作,开展低效用地认定。建立低效用地盘活倒逼和利益引导机制,实施差别化资源配置政策,提高低效用地持有成本,引导低效企业退出土地。积极探索市场化退出路径,试点优质物业换低效用地等市场化回购和退出方式。引导企业通过节余土地转让、节余房屋转租等市场化方式,自主退出低效用地。

(4)产业用地混合利用

鼓励工业、仓储、研发、办公、商业等用地混合布置、空间设施共享,强化公共服务设施和市政基础设施的功能混合,探索二三产混合用地,通过混合节地,优化供应结构。适当提高产业用地混合比例,探索多用途产业用地混合方式,试行用途企业自主调节。通过土地混合利用、建筑复合使用,深化弹性空间设计,进一步提高土地集约利用水平和空间利用效率,打造土地集约、资源共享、功能复合、服务便捷的空间利用新模式。

(5)闲置土地处置

完善闲置土地预防和处置的长效机制,在闲置土地总量保持低位的同时,把划拨土地、历史毛地出让地块等纳入处置范围,从严掌握闲置土地处置完成标准,坚持闲置土地情况季度通报。编制批而未供土地处置计划,加快土地供应或批文撤销指标平移等,形成土地有效供给。

4.开发强度调控

(1)梯度管控

构建开发强度管控体系,通过总体规划—单元规划—详细规划空间规划体系,逐层落实主城区、新城、新市镇开发强度管理要求。强化分区分类引导,形成主城区、新城、新市镇开发强度梯度递减的空间格局,围绕城市中心、副中心,实现集聚发展。主城区作为全球城市核心功能的主要承载区,坚持“双增双减”和总量控制,着力提升城市能级和品质,增加公共空间和公共绿地。新城体现综合性节点城市功能,优化开发强度、提升经济密度,实施容积率差别化管理。提高公共活动中心和交通枢纽、轨道交通站点周边的开发强度、空间绩效,对新城其他区域,可结合开发重点项目,适当提高开发强度等级。新市镇突出统筹镇区、集镇和周边乡村的作用,总体以中、低开发强度为主,注重塑造空间形态特色,打造宜居环境。

(2)地块容积率差别化管控

按照“密路网、小街坊”的开放街区理念,在不突破单元规划确定的街坊开发容量基础上,合理确定地块容积率。对重点地区核心地块,经特别论证,未出让地块之间可进行开发规模平衡转移;强化地上地下空间的一体化利用,提升集聚水平。轨道交通站点600米范围内适用“特定强度区”政策。风貌旧区改造地块在满足风貌保护的前提下,经城市设计研究,允许规划开发规模进行转移,优先转移至轨道

交通站点 600 米范围内及公共服务设施配套完善的区域。涉及风貌旧区改造的住宅在严格落实相关保护要求的前提下,容积率可适当提高。提高产业用地利用效率,按照产业功能和企业需求,核定开发强度,产业用地容积率实行下限管控。

5. 土地市场建设

(1) 构建城乡统一建设用地市场

发挥市场在资源配置中的决定性作用,以同地、同权、同价、同责为导向,落实集体经营性建设用地权能,建立城乡统一的建设用地市场,健全流转顺畅、收益共享、监管有力的集体经营性建设用地入市配套制度。扩大国有土地有偿使用范围,进一步完善土地要素价格体系。按照城市更新转型要求,继续探索产业用地实施先租后让、弹性年期等土地配置方式,推进综合用途、复合利用等使用方式创新,提升土地要素的配置效率。

(2) 优化土地供应结构

保障实体经济发展,工业用地供应稳中有升。合理确定商办用地供应规模,实施商办用地差别化供应,提高商办用地供应的有效性与精准性。加大公共服务设施和公共空间土地供应力度,构建多元融合的 15 分钟社区生活圈。优化住房用地供应结构。

商品住房用地供应。在确保土地市场稳定的前提下,稳妥推进住房用地供应,有序增加商品住房用地供应。继续采取商品住房用地招标挂牌复合式出让,加强商品住房交易资金来源监管,通过自有资金专户监管制度等,促进土地市场平稳健康发展。

租赁住房用地供应。构建“租购并举”住房体系,鼓励开发企业持有有一定比例商品住房用于社会租赁,促进社会租赁住房市场发展。在就业集聚、交通便利区域,加大租赁住房用地供应力度。探索将部分商业办公用地调整为租赁住房用地。探索利用集体建设用地和企事业单位自有闲置土地建设租赁住房,支持将非住宅房屋改建为保障性租赁住房。

(3) 优化产业用地供应方式

探索产业用地标准化出让。落实地块产业导向及亩均税收、亩均产值、单位产值能耗、单位主要污染物税收等准入标准,开发标准化储备产业用地,实行按照标准出让、审批和监管。持续供应产业“标准地”,提前推进空间规划、用地指标、征地储备、产业准入等工作,并主动快捷供应。

探索多元化供地方式。针对不同类型产业用地和不同产业发展主体,实施差别化的供应方式。对重大投资项目、战略性项目和市级以上研发中心,可按照 50 年年期出让。出让给园区平台和领军企业的标准厂房类工业用地、通用类研发用地,可采用“带产业项目”挂牌方式供应。鼓励先租后让、长期租赁、弹性年期使用产业用地,完善产业用地使用方式。弹性年期出让项目到期后,可按照原合同约定价格,以协议方式自动续期。

6. 地下空间资源利用

(1) 分层开发利用

按照“统筹规划、综合利用、安全环保、公益优先、地下与地上相协调”的原则,分层开发利用地下空间。挖掘近地(浅、中层)地下空间资源价值,重点关注城市更新地区地下空间开发利用以及存量空间利用,整体规划新城地下空间,以公共用地下部空间逐步串连各类单体地下空间。逐步开发利用大深度地下空间,优先安排市政、应急防灾等公共基础设施。

(2) 完善使用制度

健全地下建设用地使用权出让制度,优化办理程序,分层利用、区分用途、鼓励开发,降低地下空间使用成本。加强地下空间产权保护,实现立体空间统一登记,设置地下工程安全保护区,建立地下空间保护机制。

7. 土地全生命周期管理

完善土地全生命周期管理要素,合理细化产业用地投达产和绩效要求,全面落实经营性用地的规划要求。夯实全周期管理协同机制,落实多部门土地供应后的监管责任,加速项目投资到位和落地投产。综合运用合同履行方式和行政管理手段,实施履约监管和土地退出。加强违约涉地股权转让管理,建立多部门联动监管机制,遏制产业用地通过股权变更实施违约转让,确保产业用地服务产业发展。建设“智慧产业空间”等场景应用,汇集规划、土地和产业、投资、税收、环境等土地资源利用绩效数据,形成国

土空间全要素全生命周期数据链,为实施差别化土地利用政策提供支撑。

(五)完善国土空间用途管制体系,强化自然资源全生命周期管理

严格保护和管理耕地,聚焦国土空间用途管制规则、行政审批制度改革和自然资源执法监督,构建国土空间用途管制制度体系、运行体系和监督体系,实现全域全要素全过程用途管制。

1.制度体系

(1)制定空间分区准入管制规则

强化农业空间管控,制定永久基本农田、部管储备地块、市管储备地块、土地整备引导区的差异化管控规则,科学合理利用耕地资源,防止耕地非农化。严守生态空间,生态保护红线内,按照禁止建设区管理,严格控制一切与生态保护以及修复无关的活动。生态保护红线外,按照限制建设区管理,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、市政和水利基础设施以及独立型特殊建设项目用地。优化城镇空间,引导城市开发边界内紧凑集约式发展,加强战略预留区和产业用地空间布局规划引导,促进城市开发边界内用地布局优化和节约利用。

(2)健全地类管控机制

加强许可管制和监测监管。严格管控城乡建设和生态建设项目占用耕地和永久基本农田,通过审批、备案、核准等形式,对地类转换进行管制。涉及建设项目、临时用地、造林、中小河道建设、农村道路、设施农业项目等,应当落实“先补后占”;涉及农田建设类项目和全域土地综合整治项目,允许在项目范围内,调整优化耕地保护空间布局。

加强报备监测发现和甄别处置。规范永久基本农田上农业生产经营行为,禁止占用永久基本农田从事林果业和挖塘养鱼,严格控制耕地转为园地等其他类型农用地以及挖塘养鱼、种植草地草坪等破坏耕作层的行为。加大对乡村振兴建设原地类管理小微项目的规划引导和用途管制,通过全天候监测发现地类变化,结合实地巡查甄别,完成地类变更。探索按照规划实施全地类管理。

(3)探索生态建设用地土地征收机制

优化生态空间格局,引导城市绿地、河道等生态用地建设,合理控制新增生态建设用地规模,探索只征不转等实施路径,重点促进城镇空间生态品质提升。

2.运行体系

(1)“多规合一”,统筹项目实施

将规划、土地、地质矿产、项目等各项数据纳入“一张蓝图”空间数据库,构建“多规合一”业务协同平台,对接“一网通办”平台,实现信息共享、便捷高效、协同推进。对接项目储备库,建立全市统一的项目实施库,强化建设项目前期研究,提前核对规划条件、汇集设计要求、深化方案研究、落实土地供应等,促进方案成熟稳定,提升项目生成的质量和效率。全面推进工程建设项目空间准入条件征询和设计方案意见征询,“一口受理、一文审批”,加强业务协同。

(2)“多审合一、多证合一”,再造审批流程

合并规划选址和用地预审,合并建设用地规划许可和用地批准,合并建设用地规划许可和建设工程规划许可,合并竣工规划核实、土地核验和档案验收。精减审批条件,一张表单、一套材料,各审批阶段实行一表申请,制定统一的办事指南和申报表。调整审批时序,对完成土地储备并采用划拨方式供地的公共服务项目、有特殊工期要求的科创中心建设、社会民生、生态文明建设和城市基础设施项目,以及采用划拨供地方式、需要通过审核设计方案确定用地范围的项目,进一步缩减审批层级。

(3)“多测合一、多验合一”,实施“验登联动”

统一测绘数据标准。规范技术规程和成果标准,在工程建设项目行政审批测绘服务领域,全面推行“多测合一”,实现一次委托、统一测绘、成果共享。

简化开工放样复验。产业基地、产业社区内的产业类项目,以及按照规定可以免于设计方案公示的项目(依法不予公开的除外),开工放样复验采用备案制。

整合规划资源验收。建设单位在申报开工复验、竣工规划资源验收时,实现已录入数据库的测绘成果检测数据与规划许可数据的系统比对。逐步实现工程规划许可附图、竣工图、竣工测绘报告图形数据比对。在批准文件中,对规划验收、土地核验、档案验收事项审核结果和地名查验、地质资料核查事项检查情况进行说明。

加强档案归集。将竣工验收阶段一次性提交城建档案资料、档案验收的方式,调整为项目建设过程中审批档案、一键归档,验收阶段限时承诺、容缺受理,验收结束后按期移交的管理方式。

实施“验登合一”。建设单位凭竣工规划资源验收合格文件和“多测合一”成果,按照程序申请办理不动产登记。对于自持社会投资类产业项目,可用建设单位承诺书代替竣工验收备案证明作为收件资料,同步核发竣工规划资源验收合格文件和不动产权证书,实现竣工规划资源验收和不动产登记合一。

3. 监督体系

(1) 深化规划资源综合行政执法体制机制改革

健全市、区两级规划土地执法队伍分级执法、属地化管理模式。提升基层执法能力,构建规划资源综合执法模式,全面开展规划、土地、地质矿产资源、测绘地理信息、地名、城建档案等领域行政执法工作,推进具体违法行为事前事中事后的全链条执法。

(2) 严格查处违法用地

加强非农建设违法用地执法,突出问题导向,保持新增违法用地执法高压态势。开展非耕利用耕地保护执法,建立早发现、早制止、早处置的动态监测预警机制,为实施本市国土空间用途管制落实执法保障。

(3) 加强信息化动态监督监管

创新监督理念和手段,推动智慧执法,构建自然资源保护利用“互联网+监督监管”体系,大力推进非现场执法,加强智能监控和大数据监控,及时发现处置国土空间资源过度开发、资源粗放利用和突破规划控制要求等行为,全面开展规划资源执法信息化建设。

(六) 提升地质环境安全和地面沉降防控能力,保障城市安全运行

加快构建科学高效的地质安全保障体系,有效减轻地质灾害风险,保障人民生命财产安全。

1. 监测预警体系

研究地质环境监测智能分析评估及安全预警评价关键技术,提升城市防灾减灾和地质环境保护能力。完善地面沉降、地下水、土壤质量、地下空间、浅层地热能等多要素融合的地质环境一体化监测网络。实施基于感知技术的多要素、多指标、多目标地质环境一体化调查监测。健全地质环境基础数据库,建设数据汇集、智能分析、预测预警、智慧决策、应用服务为一体的地质环境监测预警信息平台。

2. 地质灾害综合风险普查

开展以地面沉降、山体崩塌为主要灾种的第一次地质灾害综合风险普查,按照“全面普查、透彻摸底、深入分析、综合评价”的原则,调查分析全市和各区地质灾害致灾因素、发育特征、重点隐患、灾害历史、行业减灾资源(能力)等,评估地质灾害综合风险。摸清地质灾害风险隐患底数和防灾减灾救灾能力现状,客观认识地质灾害风险水平,提升全社会抵御地质灾害的综合防范能力。

3. 地面沉降综合协调管控

结合地面沉降“三区一带”管控要求,研究分区分层分带地面沉降管控技术与预测预警。实施地下水开采与回灌动态调节管理,完善浅层地下水管理机制。持续强化工程性地面沉降防治,加强基坑减压降水地面沉降控制措施,实现建设工程降水活动全过程监管和信息共享。强化地面不均匀沉降防控,深化重大基础设施沿线地面沉降智能分析与安全预警。深入推进地面沉降联防联控,健全地面沉降协调管控体系及运行机制。深入开展长三角地区地面沉降一体化防控,建设长三角区域地面沉降骨干监测网。

4. 地下空间利用的地质环境安全

健全地下空间开发利用地质安全保障机制,保障轨道交通、重要隧道和地下通道等重大基础设施规划、建设、运营全过程的地质安全。工程立项、设计阶段,开展地质安全风险评估,识别潜在地质风险并制定应对措施。工程施工建设阶段,开展跟踪监测和地质灾害风险研判,落实地质灾害防治措施,减少或避免工程性地质灾害的影响。工程运营阶段,开展沿线地质环境动态监测和地质风险综合预警,做好地质灾害防范和应急工作。

(七) 强化自然资源基础支撑,保障规划有序实施

履行自然资源“两统一”职责,构建自然资源调查监测体系,统一自然资源分类标准,建立自然资源统一调查、监测、评价制度,健全自然资源监管体制。完善自然资源法规政策体系,强化自然资源技术保

障。推进自然资源治理体系和治理能力现代化,加快自然资源信息化体系建设,为自然资源保护与利用提供坚实的基础支撑。

1.自然资源调查监测体系

(1)自然资源综合性调查评价

查清各类自然资源在国土空间上的立体分布、质量状况和生态状况,构建“统一组织开展、统一法规依据、统一调查体系、统一分类标准、统一技术规范、统一数据平台”的自然资源调查体系,开展地上地下统筹、海陆统筹、城乡统筹的自然资源综合调查,实施地表基质层、地下资源(包含矿产资源和地下空间资源)、耕地资源、湿地资源、林地资源、水资源、海洋资源等专项调查。全面准确掌握自然资源数量、质量、生态、空间、权属和利用状况,形成自然资源“一张图”。

(2)自然资源调查数据动态更新机制

建立一个基础、业务同步、遥感监测的数据更新机制,实现全覆盖、全地类、全要素的国土调查数据更新。充分运用遥感、大数据、人工智能、移动互联网等技术,构建智慧化监测技术体系,提高识别自然资源利用变化信息的精准度。

(3)全域全要素自然资源监测评价

建设地下资源、耕地、林地、湿地、海域、海岛等国土空间用途的监测监管体系。整合运用遥感数据、基础地理信息数据、规划资源管理数据,及时监测各类自然资源变化情况,对重点地区和重点项目实现全过程全生命周期监管。依据国土空间监测指标体系,对不符合规划和国土空间用途管制的各种违法违规建行为及时预警。以第三次全国国土调查数据为基础,构建科学合理的自然资源利用评价指标体系。

2.自然资源法规政策和技术保障体系

(1)自然资源政策体系

强化自然资源利用和保护规划引领。发挥国土空间规划对自然资源利用和保护的战略引领作用,从规划实施监测、评估和维护工作机制等方面,完善国土空间规划编制及管理政策,确保按照空间规划“一张蓝图”的整体目标实施。同时,推进落实部市合作协议中的自然资源领域政策改革创新。

创新自然资源利用和保护行动机制。在自然资源保护利用计划管理、国土资源利用计划联动管理、城市有机更新的资源利用机制、全域土地整治的行动机制等方面,创新自然资源利用和保护分阶段实施的行动机制。

加强国土空间用途管制和自然资源全生命周期管理。探索全域、全要素、全过程国土空间用途管制、生态保护红线管控、建设项目行政审批制度改革、各类用地全生命周期管理等政策,加强自然资源利用和保护的实施管控。

完善自然资源利用的监管和考核机制。在违法用地执法管理、强化规划资源部门年度考核等方面,完善权责清晰的国土空间规划监督考核体系,健全合理有效的绩效综合考评机制,全面监督规划资源系统的行政效能。

(2)自然资源法规体系

加强规划管理法规体系建设,形成国土空间规划为基础,统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度。适时推动修订《上海市城乡规划条例》,推动制定城市更新、保留历史建筑管理等地方性法规。

加强土地管理法规体系建设,推动修订《上海市实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》《上海市基本农田保护若干规定》《上海市土地使用权出让办法》《上海市国有土地租赁暂行办法》《上海市土地储备办法》。有序推进自然资源确权登记体系建设和不动产登记立法工作。

加强测绘管理和城建档案管理法体系建设,推动修订《上海市测绘管理条例》。进一步理顺城建档案管理的体制机制,修订相关管理办法。

(3)自然资源技术保障体系

以全域国土空间与全要素自然资源为对象,探索建立面向自然资源统一管理的规划土地分类标准,完善调查监测评价标准,明确各层级规划技术准则及成果规范。制定优秀历史建筑分类技术指引、优秀历史建筑及文物保护单位保护技术规定。构建具有超大城市特色的智能化全息测绘技术体系,建设覆盖全域、全息、多维、高频的地理信息资源体系,健全地理国情常态化监测体系、地理信息公共服务体系、应急测绘服务保障体系,深化科技创新体系,规范测绘行业管理。

3.自然资源信息化体系

(1)“一厅八室”体系建设

信息资源整合重构,实现信息生态和业务生态的融合。打造一个统一服务入口和八个“有机统一”的模块,形成“大门户”和“大规划”“大土地”“大项目”“大登记”“大测调”“大地质”“大事务”“大监督”的“一厅八室”信息体系。

(2)数据治理

明确全口径数据治理的时间和任务,统筹数据规则与业务规则,加强数据共享,推动跨部门数据规则统一、数据资源整合,建立数据治理长效机制。

(3)智慧化应用场景建设

加快探索以数字化方式呈现城市全景,开展“神经元”感知系统建设。探索具体应用场景建设,加快研究跨部门数据共享和联勤联动,依靠技术手段优化营商环境。

4.规划实施保障

(1)加强组织领导

各区、各部门加强组织领导,细化落实规划任务。规划资源、绿化市容、生态环境、农业农村、水务(海洋)、住房城乡建设管理等部门加强沟通协调,抓好规划落实,确保规划明确的目标任务顺利实施。

(2)强化科技支撑

深化自然资源科技体制改革,加强重点领域的科技攻关。搭建科技创新成果交流平台,定期举办世界城市日上海论坛、空间与未来国际研讨会、国际城市地质学术研讨会等。

(3)强化人才队伍建设

坚持人才优先、服务发展,统筹推进各类人才队伍建设。加强干部教育培训和交流,优化干部专业结构和年龄结构。加快培养高水平、专业化、复合型自然资源管理人才。

(4)提高公众参与度

充分利用新媒体等平台,开展形式多样的宣传活动,引导公众自觉保护和合理利用自然资源。构建规划编制、管理、实施、监督的全过程公众参与机制,引导公众共同推动规划实施、维护规划实施成果。

附件:上海市自然资源利用和保护“十四五”规划主要指标

附件

上海市自然资源利用和保护 “十四五”规划主要指标

指标名称	规划目标	指标性质
生态保护红线面积	≥2526 平方公里 (其中陆域 129 平方公里)	约束性
自然保护地面积	≥1148 平方公里 (其中陆域 26 平方公里)	约束性
耕地保有量	≥202 万亩	约束性
永久基本农田保护任务	≥150 万亩	约束性
建设用地总规模	≤3185 平方公里	约束性
产业基地内用于先进制造业发展的工业用地面积	≥150 平方公里	约束性
低效建设用地减量化面积	12—15 平方公里/年	约束性

指标名称	规划目标	指标性质
森林覆盖率	≥19.5%	约束性
人均公园绿地面积	≥9.5 平方米	约束性
单位 GDP 建设用地使用面积降低比例	较“十三五”期末下降 15—20%	预期性
万元 GDP 用水量下降率	较“十三五”期末下降 15%以上	预期性
河湖水面率	≥10.1%	预期性
湿地保护率	≥50%	预期性
大陆自然岸线保有率	≥12%	预期性
年平均地面沉降量	≤6 毫米	预期性

注：单位 GDP 建设用地使用面积降低比例暂定 15—20%，待自然资源部、国家发展改革委正式下达指标后，再行研究明确。

上海市人民政府公报

2021 年第 20 期（总第 500 期）

10 月 20 日出版

主管单位：上海市人民政府办公厅

主办单位：上海市人民政府办公厅

发行范围：公开发行人

定 价：免费赠阅

印刷单位：上海市人民政府办公厅文印中心

网 址：www.shanghai.gov.cn

国内统一连续出版物号：CN31-1854/D