

上海市青浦区人民政府文件

青府发〔2022〕17号

上海市青浦区人民政府关于印发 《青浦区青浦新城开发建设“十四五”规划》的通知

各镇人民政府、街道办事处，区政府各委、办、局，各有关单位：

现将《青浦区青浦新城开发建设“十四五”规划》印发给你们，请认真按照执行。

2022年3月5日

青浦区青浦新城开发建设“十四五”规划

党的十九大明确提出了中国特色社会主义进入新时代的重要论述和“两个一百年”的奋斗目标，“十三五”规划期末是第一个百年奋斗目标实现之时，未来五年将是“两个一百年”的历史交汇期，是大有可为的机遇期。已经国务院批复的《上海市城市总体规划（2017-2035）》，明确了上海建设“创新之城、人文之城、生态之城，卓越的全球城市和社会主义现代化国际大都市”的总体目标，标志着上海正努力向长三角世界级城市群的核心城市目标迈进。2019年11月《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》正式发布，青浦区被列入长三角一体化示范区，是上海面向长三角战略布局的桥头堡和领头雁。青浦区第六次党代会提出了“建设社会主义现代化国际大都市的枢纽门户”的奋斗目标。在这具有跨越性的发展大背景下，青浦区将从“上海之源”走向“上海之门”。

青浦新城位于青浦区中部，是地区的行政文化中心，在“一城两翼”中发挥着“襟带”作用，也承担着门户城市对外服务的重要职能。着眼于高质量发展的总体布局和服务长三角一体化发展的战略全局，未来5年，新城将进一步加强“一城两翼”协同，做好“青中率先崛起”这篇大文章，奋力创造新时代青浦新城发展的新奇迹。本规划依据《上海市城市总体规划（2017-2035年）》、《长三角生态绿色一体化发展示范区国土空间规划（2019-2035）》、《青浦区总体规划暨土地利用总体规划

(2017-2035)》，以及《青浦新城“十四五”规划建设行动方案》编制，规划期为2021-2025年。

一、“十四五”开发建设环境

上海市“十四五”规划和2035年远景目标纲要中提出“新城发力”，青浦新城等五大新城将按照“产城融合、功能完备、职住平衡、生态宜居、交通便利”的要求和独立的综合性节点城市定位，运用最现代的理念，集聚配置更多教育、医疗、文化等优质资源，建设优质一流的综合环境，着力打造上海未来发展战略空间和重要增长极，在长三角城市群中更好发挥辐射带动作用。青浦未来将形成“两翼齐飞、新城发力、青东联动、青西协同”空间新格局，青浦新城将建设成为引领高品质生活的未来之城、全市经济发展的重要增长极、推进人民城市建设的创新实践区、上海服务辐射长三角的战略支撑点。青浦2035总规、青浦新城“十四五”规划建设行动方案均提出青浦新城形成立足上海、链接长三角的综合性节点城市，长三角生态绿色一体化发展示范区的开放创新之城、水韵公园之城、江南上善之城的发展定位。

（一）建设发展趋势

随着长三角一体化国家战略的推进，城市建设工作更应自觉增强大局意识、全局观念，坚持“四个放在”，为加快上海国际经济、金融、贸易、航运、科技创新“五个中心”建设，努力构筑中心城市的功能优势，为新城发展赋能提速，在长三角一体化发展中积极发挥龙头带动作用。

1.新使命：承载两大国家战略重大历史使命

青浦作为东接虹桥枢纽，西联江浙两省的“上海之门”，同时承担着服务保障中国国际进口博览会、长三角一体化发展和虹桥国际开放枢纽建设等重大战略任务，被国家和上海赋予了重大历史使命。青浦将充分发挥作为“进博会永久举办地”、长三角生态绿色一体化发展示范区的优势，全面承接全球城市核心功能，强化枢纽和交通支撑能力，提升服务配套水平，聚焦提升城市能级和核心竞争力，对标上海建设卓越全球城市目标定位、对标长三角一体化和青浦高质量发展的战略安排，凸现“上海之门”和“长三角桥头堡”的地位。

2.新定位：从郊区新城到独立新城

根据市总规，青浦新城定位为具有综合性辐射带动能力的综合性节点城市，即将青浦由原来的郊区新城提升到独立新城的定位。青浦不再是偏重生活服务配套的城市近郊区县，而是能够满足职住平衡，与周边地区产业合作、协调发展，能够勇担上海建设社会主义现代化国际大都市核心功能的新城。新的定位下，青浦的建设级别、投资强度、各类配套都将对标中心城区，作为一个相对独立的综合性城市参与长三角城市群的分工与协作。

3.新路径：城市边界已锁定，存量开发成趋势

上海市新一轮总规提出，未来城市发展模式由外延发展型规划向内生增长型规划转变，严控用地底线。贯彻上海市土地利用总体要求，青浦区提出“总量锁定、锚固边界、存量增效、局部

“留白”的用地管理原则。按全市规划建设用地负增长要求，坚持开发边界外低效建设用地减量化与城市开发边界内新增建设用地相挂钩，严守建设用地底线，通过土地利用方式转变倒逼城市发展方式转型。新增建设用地优先保障公益类项目、民生类项目和基础设施建设。积极探索渐进式、可持续的有机更新模式，以存量用地的更新利用来满足城市未来发展的空间需求，同时做好城市文化的保护与传承，倒逼土地利用方式由外延粗放式扩张向内涵式效益提升转变，促进空间利用向集约紧凑、功能复合、低碳高效转变。

4.新亮点：蓝绿系统逐渐完善，江南水乡特色逐渐凸显

“十三五”期间，围绕新城主城区的环城水系已全线贯通。下阶段将重点打造新城内部河道，相对环城水系一期、二期，三期项目将围绕青浦老城厢展开。青浦老城厢曾经城外有环城河，城内有十条市河纵横相交，具有深厚的水文化底蕴。复原老城厢环城河和市河的历史风貌，对还原青浦特有的江南水乡风貌、凸显青浦历史文化特色具有重要意义，将成为下一阶段青浦新城在风貌景观打造、历史文化塑造的新亮点。

（二）面临主要挑战

面向 2035，《上海市城市总体规划（2017-2035）》、《长三角生态绿色一体化发展示范区国土空间总体规划》都对青浦提出了更高的要求，从上海大都市的郊区新城到综合性节点城市、从上海水源保护地到绿色创新示范区，成为长三角更高质量一体化发

展的示范城市。新城作为区总规确定的两个城市副中心之一，面临以下挑战：

1.城市核心功能有待加强

新一轮总规提出打造青浦新城中央活力区，包括上达河、老城厢、夏阳湖三个中心区域。这其中除了夏阳湖已基本形成了区级公共文化中心外，另2处区域尚处于规划阶段，目前中心功能不明显、整体能级不高。特别是老城厢区域，近年来发展缓慢、开发滞后，文化优势不明显，城市风貌特色逐渐被淹没。

2.城市功能品质有待提升

近年来随着虹桥商务区的崛起，新城东片成为开发热点，西片朱家角古镇历来是青浦的文化名片，导致作为区中心的青浦新城反而知名度和影响力偏弱。主要体现在人口吸引力不足，总量、增量、增幅均处于上海市各新城中游水平；面向区域的高等级综合服务与专业服务设施欠缺，基本公共服务均衡度有待提升；缺乏独立的对外交通枢纽和高频次的对外交通联系，区级干线实施率偏低、与周边板块联动不足。

3.产业转型、职住平衡仍有待加强

工业用地规模大，传统制造业产出效率低、创新不足，是青浦长期以来经济发展受困的主要症结之一。产城分离问题突出，产业园与新城主城隔离明显，新城整体缺乏高新技术产业集群，对高层次人才吸引力不足。

4.城市建设用地总量锁定，开发建设受限

根据区总规、长三角一体化要求，至 2035 年，青浦新城常住人口总量锁定 80 万人，青浦新城总用地面积为 91.1 平方公里，建设用地总量锁定 62.3 平方公里。相比现状用地规模，仅新增建设用地规模约 4.5 平方公里，可发展的空间十分有限。未来开发建设模式由增量扩张向存量提质转变，建设难度、建设周期增加，如何有效利用存量更新、结构优化、集约用地和功能混合等手段优化土地利用，成为建设项目必须考虑的前提条件。

二、“十四五”开发建设指导方针及目标

（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，全面贯彻落实党的十九大和十九届历次全会精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。

坚持党的全面领导。充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，坚持和践行党领导经济社会发展的体制机制。把党的领导落实到“十四五”规划编制、实施、推进的全领域和全过程，为实现高质量发展提供根本保证。

坚持以人民为中心。始终把“人民城市人民建、人民城市为人民”作为新城开发工作的出发点和落脚点，打造新时代共建共治共享社会治理格局；坚持政府主导，推进政社合作，在教育、医疗卫生及社会服务领域让市场力量发挥更大作用；鼓励企业和市民通过各种方式参与新城规划、建设和管理，共享治理成果，

不断满足人民对美好生活的期盼和向往。

坚持立足核心优势。依托历史人文积淀的传承与活化，放大“上海之源”优势，将人文特色融汇到城市空间建设、景观营造和特色节点打造等领域；依托紧邻虹桥国际枢纽、多向链接长三角区位，放大“上海之门”优势，培育链接对话全球、辐射长三角及更广大内陆的“窗口”和“中枢”；依托长三角生态绿色一体化发展示范区的创新先行机遇，放大生态人文新经济的“前沿实践地”优势，抓住新一轮生态优势转化新机遇，探索更多元、更高价值导向的新发展模式。

坚持产城融合发展。以新发展理念引领贯彻产城融合发展，遵循“以产兴城、以城聚产”的产城发展逻辑，构建新城强有力主导产业承接载体。坚持高端资源要素集聚，提升经济密度和产业显示度，打造宜居宜业宜游的城市空间，为新城经济注入生机活力。

坚持国际开放视野。以全球眼光、国际视野审视、研究和对接高质量发展的河西落点，继续践行绿色低碳、生态智慧等城市发展理念，加大创新作为，加强对资源的高效配置和优化重组，激活创新潜力。

（二）发展目标

依据青浦新一轮总规，面向 2035，立足“服务示范区、辐射长三角”的大局，担负起“联动两翼、率先崛起”的新时代新使命，青浦将打造“全球城市区域网络中具有辐射带动作用的独立综合

性节点城市”；同时，结合青浦“三城定位”（上海对外服务的门户城市、长三角一体化发展带额示范城市、面向全球的国际城市），确定青浦新城的新一轮发展定位是“立足上海大都市圈、引领示范区、辐射长三角的独立的综合性节点城市，独具特色的开放创新之城、水韵公园之城、上善江南之城”。下一阶段，青浦新城建设锁定“江南风、水乡情、宜居城”九字方针，以亲水生态、环境改善作为城市建设的主旋律，以水绿交融、江南风韵作为青浦新城建设的主要特色，融入“公园城市”建设理念，打造城市核心功能突出、城市文化特色明显、蓝网绿道成带成网、道路交通体系完善、生活品质全面提升的宜业宜居宜游新城。

（三）建设目标指标体系

表 3-1 十四五期间建设目标指标体系表

序号	类别	指标名称	单位	目标值 (2025年)
1	发展规模	常住人口规模	万人	55.0
2		人均建设用地面积	平方米/人	112.0
3		城市开发边界内新增建设用地	平方公里	4.5
4	综合交通	新城内部通勤及联系周边中心镇，到近沪城市、中心城和相邻新城，衔接国际级枢纽的出行时间	分钟	30,45,60
5		全路网密度	公里/平方公里	4.6
6		轨道交通及骨干公交站点 600 米用地覆盖率	%	22.4
7		慢行网络密度	公里/平方公里	9.0

8	公共服务	社区级公共服务设施 15 分钟步行可达覆盖率	%	95
9		博物馆、美术馆、剧院等专业文化艺术场馆数量	个	6
10	人居品质	人均公园绿地面积	平方米/人	12.0
11		骨干河道和主要湖泊公共岸线贯通率	%	80%
12		河湖水面率	%	10.5
		地表水环境功能区水质达标率	%	100
13		森林覆盖率	%	18.3
15		公共开放空间（400 平方米以上绿地和广场）15 分钟步行可达率	%	90
16		历史文化风貌区面积	平方公里	0.781
17		年径流总量控制率	%	≥75%
18	基础设施	智慧城市应用场景	个	22

三、“十四五”开发建设主要任务

根据新的发展环境和发展目标要求，青浦新城聚焦“一个中心、三个片区”1+3 重点区域，重点推进一个中心（中央商务区）和一个片区（城市更新实践区）的建设；同时，基于新城发展现状，提升城市品质和城市特色，对标中心城区的设施建设标准，以下从四个发展维度提出下阶段开发建设任务：

（一）强化城市能级——“一个中心”

规划打造一处全新的城市中心——青浦新城中央商务区。项目范围东至同三国道、南至盈港路、西至胜利路、北至崧泽大道，总面积约 6.5 平方公里。中央商务区处于长三角数字干线、外青

松公路产城融合发展轴的交汇点，承担引领新城两个扇面双向开放的重要角色，是生态、人文、创新转型先行示范的“触媒”与“窗口”，应重点发挥“生态绿色新实践、融合创新路径引领、多元活力中心塑造”的作用。

1.打造“青浦城市新形象”。打造新的城市文化地标，结合1平方公里上达公园的建设，启动长三角艺术中心、工业博物馆、青浦区市民中心等高等级文化设施，增设一批有影响力的公共文化活动，提升新城核心区文化魅力；塑造新江南水韵特色，将现代生活融入水乡场景，混合共享、滨水开放，构建自然环境与城市发展交融的新空间。

2.打造“产城融合新典范”。作为青浦新城商务文化中心及产城融合核心示范区的重要组成部分，发挥带动新城产业转型、人才吸引的重要作用，借力长三角数字干线建设和碳达峰碳中和战略，建设智慧零碳社区、数字创新社区，打响“数字经济”、“绿色经济”两张牌。

3.打造“青浦综合交通枢纽中心”。强化青浦新城站作为青浦核心及交通枢纽站点对青浦新城交通体系构建的作用。结合嘉青松金线、示范区城际铁路以及新城中运量公交网络的实施，于外青松路东侧结合功能建设青浦综合交通枢纽中心，构建基于17号线新城4个站点的综合交通枢纽节点网，同步考虑中运量局域公交网络的实施，进一步完善新城内部、外部交通体系。

(二) 推进城市更新——“一座老城厢”

重点推进老城厢城市更新实践区（青浦新天地）的更新和开发。优先打造样板区，项目范围东至青浦城河，北至青浦城河，西至漕港及青浦城河，南至淀浦河，包含老城厢及艺术岛两大区域，总占地面积 1.2 平方公里。规划打造满载江南记忆的城市会客厅和特色文化体验区，引领文化创意等新经济业态的发展。

1.复兴老城厢，打造“中央文化区”。通过打造老城厢“五方门、十字街、宽窄巷、环形水”的历史风貌“二十字方针”，留住城市特有的地域环境环境、文化特色、建筑风格等历史文化基因。重点打造新天地水街、大西门水岸街区，形成贯穿南北、东西的小十字“文化步行动线”，通过恢复部分市河为线索，打开老城内公共步行廊道，植入文创文旅产业，重现江南水街生活场景。

2.旧房改造，探索多路径城市更新。深入研究存量用地开发模式，以老城厢内八十弄等老旧住宅更新为重点，根据现状条件，探索留房走人、公房抽户等多种实施路径。同时，持续推进“美丽街区”、“美丽家园”建设，对市政道路、背街小巷等薄弱区域进行重点改造；完善市政基础设施、补足公共服务短板，不断提升社区归属感、生活幸福感。

3.打造核心引擎，激活旧区活力。活化历史文脉、植入新兴开发和运营理念，利用艺术岛和老城厢待开发用地，打造核心引擎项目，形成聚集人气的滨水公共开放广场、文化商业街区、历史文化展示空间、水岸艺术文化公园等，打造零碳、低碳为亮点的新型社区，成为低碳概念、“全域旅游”特色示范区。

(三) 提升公服品质——“四高公服”

引入市级文化设施、高等院校、重点医院等高能级的公共服务设施，结合环城水系进一步拓展，建设高品质的公共开放空间。

1.高等级公共服务设施。持续滚动实施第三、第四轮社会事业三年行动计划，布局一批与长三角综合性节点城市相匹配的高品质教育、医疗、文化、体育、养老设施与项目。加快推进上海民办兰生复旦学校青浦分校、复旦大学青浦校区、复旦大学附属妇产科医院青浦分院、中山医院青浦院区、长三角智慧医院、盈浦街道养护院等一系列拟建、在建重大项目，打造长三角一体化示范区项目新标杆。

2.高标准公共服务示范区。加快推进未来新城集中建设样板区建设，项目范围为青浦大道以西，新开泾江以东，南至淀浦河，北至五浦路，规划面积 1.2 平方公里。作为现代精致的新城区，以生态、文化、健康为基本支撑，打造青浦新城未来提质发展的新动力、新空间。推行智慧共享、低碳出行、滨水创新空间等新理念，突出多维度样板示范作用。将合理布局生活居住、教育医疗、文化休闲等功能空间，进一步推进高品质教育设施、三级甲等医院、商业综合体等建设项目，主动承接示范区的城市服务功能。

3.高效率道路交通体系。加强新城与市区的交通联系，真正融入市区半小时通勤圈。对外交通方面，加强新城与长三角城市群的交通联系，加快推进上海示范区线（沪苏嘉线）、青浦大道、

漕盈路南延伸等道路建设，外青松公路下穿和综合交通枢纽等重大项目。同时，谋划青浦大道向北延伸至崧泽大道、向南衔接G50高速，漕盈路延伸至崧泽大道、向南延伸至沈砖公路，疏导城区对外交通；对内交通方面，梳理城区内部道路，对次干道、支路进行拓宽建设，包括青安路向北延伸至崧泽大道、建设华浦路桥并进行拓宽，新建老朱青公路、华青路拓宽等工程，开展城区人行天桥、空中连廊建设等研究，持续改善新城内外部交通及慢行系统。

4.高便捷社区服务网络。落实“15分钟生活圈”，实现公共服务均等化。打造5个15分钟生活圈，从社区文化设施、体育设施、医疗设施等六个方面考量，新增社区文化设施6处、体育设施10处、医疗设施6~7处、社区养老福利设施4处、教育设施2处，按照超过中心城的设施建设标准配置社区级公共服务设施，进一步提升居民的生活品质和幸福感。

（四）优化生态空间——“蓝绿网络”

优化“水、绿、路”城市生态网络格局，显亮点、提指标，以水穿绿、以水成网，构建独具青浦特色的生态绿色空间环境。

1.打造“蓝”色网络。延续环城水系一期、二期的建设思路，进一步向老城厢和城中其它区域拓展。三期项目延续老城厢历史城市格局，以“城墙”元素解构与重构，再现老城厢曾经的水乡圩田形态；四期项目将打通城中闭塞的滨水道路、增加滨水开放空间，形成普惠新城核心区各片区的蓝色空间网络。

2.打造“绿”色网络。加快推进上达公园建设，同步分期实施四级绿地系统，完善青浦新城绿地网络，打造独具青浦江南水城特色的、水绿交织的城市空间。项目将建设形成 70 公里连续的高品质绿道；实施绿地倍增计划，力争人均公园绿地从 8 平方米/人提升至 12 平方米/人，实现“百米见绿，千米见水”的建设目标。

3.推进海绵城市建设。通过提升污水厂处理能级、控制地表径流和面源污染，以及在开发建设项目管理中提出海绵城市控制要求等手段，改善河道水质污染源的问题，真正做到新城的水可触可摸。

四、实施保障措施

(一) 规划保障

1.加强规划统筹。促进经济和社会发展规划、城市总体规划、土地利用总体规划的衔接协调，逐步建立规划“一张蓝图干到底”管理体制，形成规划编制、执行、管理协调新机制。

2.搭建规划实施平台。重点关注区域性的空间形态、基础性的开发条件、公共性的功能配置、动态性的建设时序、程序性的机制保障。通过地区总图专项研究、统筹协调，分区、分级、分类落实规划、建设、管理各项要求。精选专业服务团队，全程参与设计研究、建设实施、运营使用等建设项目全生命周期管理，对不同阶段设计任务落实情况进行核对、指导。同时，聘请相关行业领域具有较大影响力的专家组成专家委员会，搭建多领域专家工作架构，提供引领性、专业性、独立性意见和建议。

3.优化完善工作推进机制。建立联席会议制度，共同谋划、共建共享、形成合力，共同打造青浦新城的“创新绿核”。

4.加强宣传推介。充分利用电视、报纸、微信、微博等各类媒介开展宣传活动，及时向社会发布规划实施进展情况，营造人人关心规划、支持规划、监督规划的良好氛围。

(二) 政策保障

系统考虑政策改革创新面临的新形势和新要求，推进建立“两山”转化和环境质量达标的长效激励机制，突出环境质量持续改善激励、突出经济过程全链条调控，突出政策手段的系统优化与协同增效，突出政策执行能力保障。

(三) 资金保障

1.加强政府资产管理。进一步加强对前期由政府投入形成的行政性资产的管理，对运营效率加强监测，同时对存量资产的使用加强统筹，提升其在社会治理、服务民生等领域的社会效益。

2.创新投资方式和运营模式。结合新城开发建设实际情况，建立科学合理的融资机制，探索引进优质第三方共同开发建设，并稳步推进混合所有制改革。

抄送：区委各部门，区人大办、区政协办、区监察委、区法院、区检察院，各人民团体，各区属公司。
