



# 上海市人民政府公报

**2016**

第 22 期(总第 382 期)

目 录

【市政府文件】

上海市人民政府令（第 47 号） ..... (3)

    上海市重大行政决策程序暂行规定 ..... (3)

上海市人民政府关于印发修订后的《上海市因病支出型贫困家庭生活救助办法》  
的通知 ..... (5)

    上海市因病支出型贫困家庭生活救助办法 ..... (5)

上海市人民政府关于印发《上海市环境保护和生态建设“十三五”规划》的通知 ..... (7)

    上海市环境保护和生态建设“十三五”规划 ..... (8)

上海市人民政府关于印发《上海市城乡建设和管理“十三五”规划》的通知 ..... (26)

    上海市城乡建设和管理“十三五”规划 ..... (26)

上海市人民政府关于印发《上海市城乡发展一体化“十三五”规划》的通知 ..... (37)

    上海市城乡发展一体化“十三五”规划 ..... (37)

【市政府办公厅文件】

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市电子政务云建设工作方案》的通知 ..... (49)

    上海市电子政务云建设工作方案 ..... (49)

上海市人民政府办公厅关于转发市发展改革委制订的《上海市现代物流业发展  
“十三五”规划》的通知 ..... (58)

    上海市现代物流业发展“十三五”规划 ..... (58)

上海市人民政府办公厅关于印发《2016 年度上海市政务公开考核评估实施方案》  
的通知 ..... (69)

    2016 年度上海市政务公开考核评估实施方案 ..... (69)

上海市人民政府办公厅关于印发市长副市长工作分工的通知 ..... (70)

    市长、副市长工作分工 ..... (71)

上海市人民政府办公厅关于 2017 年本市城乡居民基本医疗保险有关事项的通知 ..... (71)

# 上海市人民政府令

## 第 47 号

《上海市重大行政决策程序暂行规定》已经 2016 年 10 月 17 日市政府第 130 次常务会议通过，现予公布，自 2017 年 1 月 1 日起施行。

市长 杨 雄

2016 年 10 月 31 日

# 上海市重大行政决策程序暂行规定

(2016 年 10 月 31 日上海市人民政府令 第 47 号公布)

### 第一条 （目的和依据）

为了规范重大行政决策行为，保障重大行政决策的科学、民主、合法，提高行政决策质量，根据相关法律法规规定，结合本市实际，制定本规定。

### 第二条 （主体适用范围）

本市市、区人民政府（以下统称决策机关）的重大行政决策，适用本规定。

市、区人民政府部门及乡镇人民政府、街道办事处的重大行政决策，参照本规定执行。

### 第三条 （事项适用范围）

本规定所称重大行政决策，包括下列事项：

- （一）经济和社会发展等方面的重要规划、计划；
- （二）公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等方面的重大公共政策和措施；
- （三）重大公共建设项目；
- （四）法律、法规、规章规定或者决策机关认为应当纳入重大行政决策事项范围的其他事项。

决策机关可以根据本条第一款规定，结合本地实际，确定重大行政决策事项目录、具体标准，向社会公布，并根据实际情况进行动态调整。

### 第四条 （基本原则和要求）

重大行政决策应当坚持科学、民主、合法的原则。

重大行政决策应当尊重客观规律，深入开展调研，充分研究论证，加强协商协调，依法保障公民、法人或者其他组织的知情权、参与权、表达权和监督权。

重大行政决策应当严格遵守法定权限，履行法定程序，保证决策符合法律、法规、规章和国家的有关规定。

### 第五条 （程序适用的基本规则）

决策事项涉及较大群体切身利益的，除依法需要保密或者为了保障国家安全、公共安全、经济安全以及情况紧急需要立即作出决定的情形外，应当组织公众参与。

决策事项涉及专业性、技术性较强的问题需要依靠专业人员、专业机构作出判断的，除情况紧急需要立即作出决定的情形外，应当组织专家论证。

决策事项涉及社会稳定等方面较大风险的，除情况紧急需要立即作出决定的情形外，应当组织风险评估；法律、法规、规章对开展专项风险评估有特别规定的，从其规定。

重大行政决策应当进行合法性审查，并由决策机关集体讨论决定。

### 第六条 （决策启动）

决策机关决定启动决策程序的,应当明确决策承办单位,负责决策草案的起草和公众参与、专家论证、风险评估的组织开展等具体工作。

#### **第七条 (公众参与)**

承办单位应当根据决策事项的具体情况,通过座谈会、听证会、问卷调查或者实地走访等方式听取公众意见。决策草案形成后,可以公布草案征求公众意见,并可以通过媒体访谈、专家解读等方式对社会公众普遍关心的问题作出解释说明。

法律、法规、规章规定应当举行听证或者决策草案中有关问题存在重大意见分歧的,应当举行听证。

对教育、医疗、社会保障、环境保护、公用事业等重大民生决策,可以委托专业调查机构进行民意调查,了解决策草案的社会认同度和承受度。

对社会公众提出的主要意见及其研究处理情况,承办单位应当通过便于公众知晓的方式公开反馈。

#### **第八条 (专项听取意见)**

承办单位应当根据决策事项内容和需要,听取人大代表、政协委员、人民团体、基层组织、社会组织的意见和建议。

#### **第九条 (专家论证)**

承办单位组织专家论证,应当通过召开专家论证会、书面征询专家意见或者委托专业机构等方式,对决策草案进行专业技术论证。

选择专家和专业机构应当注重专业性、代表性、均衡性和公信力,支持其独立开展工作,并逐步实行专家、专业机构信息和论证意见的公开。

#### **第十条 (风险评估)**

承办单位组织风险评估,应当对决策事项的主要风险源、风险点进行排查,判断决策条件的成熟程度和总体风险,并提出预防、控制和应对风险的具体措施。

风险评估可以由承办单位自行开展,也可以由承办单位委托第三方机构开展。

#### **第十一条 (决策草案完善)**

组织公众参与、专家论证、风险评估的,承办单位应当充分研究公众意见、专家论证意见、风险评估的结果,对决策草案进行修改完善。

#### **第十二条 (决策草案报送)**

决策草案应当经承办单位合法性初审和集体讨论决定后,报送决策机关。

报送材料应当包括:决策草案及其起草说明、合法性初审意见,以及决策机关要求报送的其他材料。决策草案经过公众参与、专家论证或者风险评估程序的,还应当包括公众参与、专家论证或者风险评估的情况说明。

决策草案的起草说明应当包括决策的法律依据和政策依据、决策的主要内容、各方面对草案的主要不同意见等。

#### **第十三条 (特定情形下决策程序的终止)**

有下列情形之一的,决策机关的主要负责人可以直接终止决策程序:

- (一)经调查显示公众对决策草案的接受程度较低,可能严重影响决策有效执行的;
- (二)经专家论证认为决策在专业上、技术上不可行的;
- (三)经风险评估认为决策存在重大风险且无有效应对措施的。

#### **第十四条 (合法性审查)**

决策机关应当将决策草案及相关材料交本机关的法制机构进行合法性审查。

法制机构的合法性审查应当包括下列内容:

- (一)决策事项是否符合决策机关的法定权限;
- (二)决策内容是否符合有关法律、法规、规章;
- (三)决策方案制定过程是否符合法定程序;
- (四)其他需要审查的内容。

未经合法性审查或者经审查不合法的,不得提交集体讨论决定。

#### **第十五条 （政府法律顾问）**

决策机关应当建立相应的工作机制,发挥政府法律顾问在重大行政决策中的作用,并保障政府法律顾问独立发表法律意见。

#### **第十六条 （相关部门审核）**

决策草案涉及体制改革、编制保障、财政资金安排、土地利用、规划调整等方面重要内容的,决策机关可以根据实际需要,要求同级发展改革、编制、财政、土地规划等相关部门提出审核意见。

#### **第十七条 （集体讨论决定）**

重大行政决策应当按照政府工作规则,经决策机关常务会议或者全体会议讨论决定。

#### **第十八条 （决策公布和解读）**

决策作出后,决策机关应当按照政务公开的有关规定,向社会公布载明重大行政决策结果的相关文件、决定或者命令等。

对社会关注度高的重大行政决策,还应当通过政府网站、新闻发布会或者报刊、广播、电视等便于社会公众知晓的方式,对决策内容进行解读。

#### **第十九条 （决策后评估）**

决策所依据的法律、法规、规章、政策以及其他客观情况发生重大变化,或者公民、法人、其他组织对决策实施情况提出较多意见的,决策机关应当指定或者委托有关单位开展决策后评估,并将决策后评估结果作为决策继续实施、调整、中止或者终止执行的重要依据。

#### **第二十条 （决策的调整、中止和终止）**

对依法作出的重大行政决策进行调整、中止或者终止执行的,应当经决策机关常务会议或者全体会议讨论决定。

对涉及较大群体切身利益的重大行政决策进行重大调整的,应当按照本规定重新履行相关程序。

#### **第二十一条 （法律责任）**

对重大行政决策实行终身责任追究制度和责任倒查机制。

承办单位、决策机关违反本规定,未履行规定程序的,责令改正;造成重大损失、恶劣影响的,对主要负责人、负有责任的其他领导人员和相关责任人员依法给予行政处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

#### **第二十二条 （施行日期）**

本规定自 2017 年 1 月 1 日起施行。

## **上海市人民政府关于印发 修订后的《上海市因病支出型贫困家庭 生活救助办法》的通知**

(2016 年 10 月 17 日)

沪府发〔2016〕90 号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

现将修订后的《上海市因病支出型贫困家庭生活救助办法》印发给你们,请认真按照执行。

## **上海市因病支出型贫困家庭生活救助办法**

#### **第一条 （目的依据）**

为规范本市因病支出型贫困家庭生活救助工作,根据国务院发布的《社会救助暂行办法》和市政府

(2016 年第 22 期)

— 5 —

印发的《关于本市贯彻〈社会救助暂行办法〉的实施意见》(沪府发〔2014〕60号)等,制定本办法。

## **第二条 (定义)**

本办法所称因病支出型贫困家庭生活救助,是指对本市城乡居民因患病导致医疗费用等刚性支出较大,实际生活水平低于本市最低生活保障标准的家庭,由政府给予基本生活保障的制度。

本办法所称医疗费用支出,是指在本市医保定点医疗机构发生的,由个人现金支付的医疗费用。

## **第三条 (工作原则)**

鼓励居民按照“分级诊疗、梯度就医”的原则就医。

对因病支出型贫困家庭生活救助,遵循“公开、公平、公正和保障基本生活”的原则。

## **第四条 (对象范围)**

因病支出型贫困家庭生活救助的对象范围为:

(一)具有本市户籍的城乡居民;

(二)与本市户籍城乡居民共同生活的非本市户籍的家属(配偶和子女)中具备下列条件之一的人员:

1.患大病重病的;

2.丧失劳动能力的;

3.配偶年龄男 60 周岁、女 50 周岁及以上的;

4.子女未满 16 周岁或虽年满 16 周岁仍在普通初中、普通高中和普通中等职业学校就读的。

享受本市最低生活保障待遇的家庭,不纳入因病支出型贫困家庭生活救助范围。

大病重病的具体范围,参照本市城乡居民大病保险关于大病种类的有关规定执行。

## **第五条 (政府职责)**

市民政局主管本市因病支出型贫困家庭生活救助工作。

市发展改革、教育、财政、人力资源社会保障、卫生计生等有关部门按照各自职责,协助做好因病支出型贫困家庭生活救助工作。

区政府负责本行政区域内的因病支出型贫困家庭生活救助工作。

区民政部门负责本行政区域内因病支出型贫困家庭生活救助的组织实施。

街道办事处、乡镇政府在区民政部门的指导下,负责因病支出型贫困家庭生活救助的受理、审核、审批、救助金发放等工作。

## **第六条 (申请条件)**

同时具备下列条件的城乡居民家庭,可以申请因病支出型贫困家庭生活救助:

(一)在提出申请之月前 3 个月内,家庭医疗费用支出和基本教育费用支出之和超过家庭可支配收入或虽未超过家庭可支配收入,但家庭可支配收入扣除家庭医疗费用支出和基本教育费用支出之和后,月人均可支配收入低于本市城乡居民最低生活保障标准的。

本办法所称基本教育费用支出,是指在本市公办普通高中学校、全日制普通中等职业学校(中外合作办学专业除外),所发生的学费、住宿费、课本和作业本费。

(二)提出申请之月前 12 个月家庭人均可支配收入低于本市上年度城市居民人均可支配收入。

(三)家庭财产符合本市低收入困难家庭申请专项救助经济状况认定标准相关规定的。

## **第七条 (全额救助和差额救助)**

对符合申请条件的家庭,按照下列标准给予救助:

在提出申请之月前 3 个月内,家庭医疗费用支出和基本教育费用支出之和超过家庭可支配收入的,按照本市城乡居民最低生活保障标准,给予全额救助。

在提出申请之月前 3 个月内,家庭医疗费用支出和基本教育费用支出之和未超过家庭可支配收入,但家庭可支配收入扣除家庭医疗费用支出和基本教育费用支出之和后,月人均可支配收入低于本市城乡居民最低生活保障标准的,按照低于本市城乡居民最低生活保障标准的差额,给予救助。

## **第八条 (办理程序)**

申请因病支出型贫困家庭生活救助,以家庭为单位,由户主或其委托的人员向户籍所在地街道办事处

处、乡镇政府提出书面申请,并提供身份证、户口簿,医疗证明(病历卡或出院小结)、医疗费用发票,教育费用票据,可支配收入和家庭财产证明等材料。

因病支出型贫困家庭生活救助的受理、审核、审批、救助金发放等办理程序,按照本市城乡居民最低生活保障制度的有关规定执行。

申请家庭应当配合街道办事处、乡镇政府对其家庭经济状况以及医疗费用支出、基本教育费用支出情况进行调查核实。

#### **第九条 (复审制度)**

对因病支出型贫困家庭生活救助实行动态管理,一般由街道办事处、乡镇政府每3个月复审一次。已经获得救助的家庭应当主动向街道办事处、乡镇政府提供复审前3个月内医疗费用发票、教育费用票据以及家庭人员、可支配收入、家庭财产等情况的材料。街道办事处、乡镇政府根据复审情况,及时核定救助金额,做出继续救助或停止救助的决定。已经获得救助的家庭,未主动提供复审材料进行复审的,不再继续救助。

#### **第十条 (核对机制)**

街道办事处、乡镇政府可以委托居民经济状况核对机构,对申请家庭的经济状况以及医疗费用支出、基本教育费用支出情况进行调查核实。

#### **第十一条 (资金保障及管理)**

各级财政部门要落实因病支出型贫困家庭生活救助资金,并将救助资金纳入年度预算,救助资金由市、区财政各承担50%。

各级财政、民政部门要建立健全因病支出型贫困家庭生活救助资金管理制度,实行专款专用、专账管理,不得以任何形式挤占、截留、滞留和挪用,不得擅自扩大支出范围。

#### **第十二条 (对工作人员违法行为的责任追究)**

因病支出型贫困家庭生活救助工作,接受审计、监察等部门的监督、检查,并接受社会监督。从事因病支出型贫困家庭生活救助工作的人员要依法依规落实救助政策。对滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊造成严重后果的,要依纪依法追究责任。

#### **第十三条 (对不诚信行为的责任追究)**

申请家庭应当如实申报家庭有关信息及其变化情况,自觉接受并配合社会救助管理部门和居民经济状况核对机构调查核实。对不接受或者不配合调查核实工作的家庭,不予救助。对出具虚假证明材料的单位和个人,按照有关法律法规规定处理,并记入相关征信系统。

#### **第十四条 (实施细则制定)**

市民政局可以根据本办法,制定相关实施细则。

#### **第十五条 (施行日期及有效期)**

本办法自2016年11月1日起施行,有效期至2021年10月31日。

## **上海市人民政府关于印发《上海市环境保护和生态建设“十三五”规划》的通知**

(2016年10月19日)

沪府发〔2016〕91号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

现将《上海市环境保护和生态建设“十三五”规划》印发给你们,请认真按照执行。

# 上海市环境保护和生态建设“十三五”规划

为推进本市环境保护和生态建设,根据《上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》,制定本规划。

## 一、深刻把握本市生态环境保护现状和发展形势

### (一)过去五年的成就

在市委、市政府领导下,“十二五”期间,本市坚持创新驱动发展、经济转型升级,依托环保协调推进机制和环保三年行动计划、清洁空气行动计划、污染减排等工作平台,按照率先引领和底线思维的要求,以大气、水污染治理为重点,系统推进环境保护和生态建设,生态环境保护取得明显成效。

1.重大环境基础设施逐渐完善。青草沙、东风西沙水源地相继建成运行,两江并举水源地格局初步形成。污水厂网建设和提标改造有序推进,完成白龙港二期等14座城镇污水处理厂的新改扩建,城镇污水处理率提高10.9个百分点,达到92.8%。全市16家燃煤电厂脱硫、脱硝和高效除尘实现全覆盖。“一主多点”的生活垃圾无害化处置体系基本形成,运行、在建生活垃圾(含餐厨垃圾)末端处理能力达到27000吨/天,危险废物、医疗废物基本得到安全处置。大力推进郊区林地和中心城区公共绿地建设,全市绿地面积不断增加,人均公园绿地面积达到7.6平方米,森林覆盖率达到15.03%。

2.环境治理和污染减排取得积极进展。基本完成建成区直排污染源截污纳管,持续推进河道综合整治,主要河道环境面貌持续改善。全面完成中小燃煤锅炉清洁能源替代、黄标车淘汰等治理工作,扬尘、挥发性有机物(VOCs)污染控制等取得重大进展。完成产业结构调整重点项目4200余项,吴泾、南大、桃浦等工业区转型升级取得重大进展,金山、合庆、青东农场等重点区域生态环境综合治理全面启动并取得阶段成效,区域环境矛盾得到有效缓解。农村环境整治由点及面逐步推进,启动实施国家现代农业示范区建设,完成规模化畜禽养殖场污染减排88家,累计500多个行政村开展村庄改造,受益农户近33万户。桃浦、南大等地区土壤调查评估和修复治理试点顺利启动。

3.环境法规政策体系进一步完善。出台《上海市大气污染防治条例》等2项地方性法规和10余项配套文件,制订《锅炉大气污染物排放标准》等12项地方标准规范,落实生态补偿、环保电价、超量减排奖励等一系列政策,区域大气污染协作机制、环境污染第三方治理、综合执法、行政执法和刑事司法相衔接等治理机制逐步完善,环境监测、监管和执法体系逐步加强。

4.城市环境质量总体稳步改善。“十二五”期间,在人口、经济、能源消耗持续增加的同时,主要污染物削减明显,生态环境质量总体持续改善。2015年,全市化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物等4个主要污染物排放量较2010年分别削减25.1%、18.4%、33.1%和32.1%,超额完成“十二五”国家减排目标。地表水主要水体水质稳步改善。2015年,全市饮用水水源地水质达标率较2010年提高10.0%,水环境考核断面化学需氧量、氨氮浓度比2010年分别下降9%、19%,劣V类水体比例减少7.8%。大气环境主要指标呈改善趋势。2015年,二氧化硫、二氧化氮、可吸入颗粒物浓度分别比2010年下降41.4%、8.0%和12.7%,PM<sub>2.5</sub>浓度较2013年下降14.5%。

专栏1 上海“十二五”主要环境保护指标完成情况					
序号	指 标	单位	“十二五”目标	2015年完成情况	属性
1	环境空气质量优良率(以API表征) <sup>1</sup>	%	90左右	94.8	预期性
2	集中式饮用水水源地水质达标率 <sup>2</sup>	%	90以上	93.4	预期性
3	地表水环境功能区达标率 <sup>3</sup>	%	80以上	100	预期性
4	化学需氧量排放总量削减率 <sup>4</sup>	%	10.0	25.1	约束性



序号	指 标	单位	“十二五”目标	2015 年完成情况	属性
5	氨氮排放总量削减率	%	12.9	18.4	约束性
6	二氧化硫排放总量削减率	%	13.7	33.1	约束性
7	氮氧化物排放总量削减率	%	17.5	32.1	约束性
8	城镇污水处理率	%	85 以上	92.8	约束性
9	生活垃圾无害化处理率	%	95 以上	100	约束性
10	危险废物无害化处理率	%	100	100	预期性
11	森林覆盖率	%	15	15.03	约束性
12	建成区绿化覆盖率	%	38.5	38.5	预期性
13	环保投入相当于全市生产总值	%	3 左右	2.8	预期性

备注:1.自 2013 年起,本市环境空气质量评价由空气污染指数(API)改为空气质量指数(AQI),2015 年,本市 AQI 优良率为 70.7%。2.按照饮用水水源地原水供水的水量计。3.指“十二五”期间的 2 个国控断面,扣除上游来水影响。4.化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物等 4 项主要污染物排放总量削减率为环保部核定数据。

## (二)“十三五”时期面临的形势

“十三五”时期是我国全面建成小康社会的攻坚阶段,是上海市基本建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的冲刺阶段,也是打好污染治理持久战和攻坚战的关键时期。这一时期,环境保护既面临着严峻挑战,同时也迎来了难得的发展机遇。在国际层面上,绿色低碳发展成为全球共识,生态宜居已成为全球城市软实力和竞争力的重要体现。在国家层面上,生态文明建设和体制改革加速推进,绿色发展成为五大发展理念之一。生态环境质量总体改善被列入主要目标,新环保法和大气、水、土壤专项行动计划相继出台。党政同责、终身追究、环保督查等要求更加明确,污染治理标准更加严化,环境保护的认识高度、推进力度、实践深度前所未有。在本市层面上,市委、市政府高度重视环境保护,把生态文明建设放在城市经济社会发展全局的突出战略位置,把环境保护作为本市全局和长远发展的“三个导向”和“四个底线”,协同推进产业结构调整、建设用地减量化、重点区域综合整治等重大举措。此外,社会公众环境意识不断提高,对环境保护和生态建设的要求不断提高。这些,都为上海环境保护和生态建设工作提供了新的历史机遇。

与此同时,本市环保工作依然存在诸多瓶颈制约和短板。一是环境质量总体与国家标准和市民需求仍有较大差距。以细颗粒物(PM<sub>2.5</sub>)、臭氧为代表的复合型大气污染问题突出,主要水体氮、磷普遍超标,部分郊区中小河道污染严重,城乡环境差异明显,城市生态功能不足,与现代化国际大都市的定位和市民日益提高的环境要求存在较大差距。二是污染物排放总量大、强度高,污染预防和治理能力仍显不足。2015 年,本市常住人口为 2415 万人,能源消费总量达 1.14 亿吨标准煤,煤炭消费约 4850 万吨,污染物排放总量仍处于较高水平。尽管通过五轮环保三年行动计划的大规模投入,本市环境治理能力和水平已上了很大台阶,但仍不足以完全消化人口经济快速发展带来的增量。三是环境质量持续改善的难度增大,更加取决于转方式、调结构。“十三五”期间,本市通过末端治理的难度越来越大,减排空间也更加有限。同时,能源结构以煤为主、产业结构较重、养殖总量和种植强度较大、建设用地比例过高等结构性问题短期内难以根本解决,除继续加大污染治理力度外,必须在调结构、转方式等源头防控上下大决心、花大力气、下狠功夫,加快产业升级和发展动力转换。四是环境保护体制机制瓶颈约束亟待破解,生态文明体制改革还须加快推进。新形势下,环保要求不断提高与环境治理能力相对不足之间的矛盾愈加凸现,重点要进一步提升环境监测、监管和执法能力,完善基层环保责任体系、环保考核奖惩机制、生态损害追究赔偿制度、市场化的环境治理机制,加快推进环境治理体系和治理能力现代化。

## 专栏 2 PM<sub>2.5</sub> 来源和监测评价

PM<sub>2.5</sub>是指大气中空气动力学直径小于或等于 2.5 微米的颗粒物,也称为细颗粒物。PM<sub>2.5</sub>主要来自于人为排放,包括一次排放和二次转化生成。一次排放主要来自燃烧过程及粉尘、扬尘。二次转化是指由二氧化硫、氨、氮氧化物和挥发性有机物等气态前体物在大气中通过化学反应而生成。人为来源主要包括机动车(船)排放、电厂锅炉、工业炉窑、道路与建筑扬尘、民用分散燃烧等。自然过程也会产生少量 PM<sub>2.5</sub>,如沙尘暴、火山灰、森林火灾、花粉、海盐等。PM<sub>2.5</sub>也是导致大气能见度下降和导致霾产生的主要因素之一。

目前,上海发布的 PM<sub>2.5</sub> 指标的监测数据采集,来自本市 10 个国控空气质量自动监测点位:普陀监测站、卢湾师专附小、虹口凉城、杨浦四漂、静安监测站、徐汇上师大、浦东川沙、浦东张江、浦东监测站、青浦淀山湖。其中,青浦淀山湖为对照点,不参与全市整体空气质量水平的评价。

## 二、确立以生态环境质量改善为核心的奋斗目标

### (一)指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜,以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导,全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,坚持“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,按照“当好全国改革开放排头兵、创新发展先行者”的要求,围绕基本建成“四个中心”、具有全球影响力的科技创新中心基本框架和社会主义现代化国际大都市的总体目标,以改善生态环境质量为核心,进一步强化源头防控和全过程监管,实行最严格的环境保护制度,把生态环境作为城市发展不可逾越的底线和红线,加快形成有利于节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产生活方式和制度体系,推进环境治理体系和治理能力现代化,加快建设资源节约型、环境友好型城市,切实改善生态环境质量,为市民提供更多优良的生态环境产品。

### (二)基本原则

按照生态文明建设总体要求,以“改善生态环境质量、促进绿色转型发展”为主线,突出目标导向和问题导向,进一步加大源头防控和综合治理力度,坚持“四个更加注重”。

——更加注重“绿色发展”和“底线思维”。在转型发展中坚持保护和改善生态环境的导向,把绿色发展作为增强可持续发展能力的必要条件,把环境保护作为保障全局和长远发展的主要底线,以环保倒逼引导发展动力转换,加快推动发展模式和生产生活方式绿色转变。

——更加注重“接轨国际”和“率先引领”。在环境质量上,瞄准现代化国际大都市生态宜居标准,逐步提高要求,水、大气等主要指标在达到国家阶段性要求的基础上,要力争取得更大改善;在环保标准上,按照国内最严、接轨国际的标准推进污染治理,体现率先引领;在环保措施上,借鉴国际先进经验和做法,加快推进实施。

——更加注重“深化改革”和“依法严管”。坚持依法治理和改革创新并举,深化生态文明体制改革,完善环保责任和法制体系,强化执法监管机制,健全市场化治污机制,加大环境执法力度,为深入推进环境保护提供强大动力和制度保障。

——更加注重“科学治理”和“创新驱动”。加强环境保护科技支撑力度,进一步提升科学治污和精准施策水平,强化环境保护制度创新、政策创新和技术创新,积极培育绿色环保产业形成产业新高地,成为经济转型升级新增长点。

### (三)规划目标

#### 1.总体目标

到 2020 年,本市主要污染物排放总量继续下降,生态环境质量、生态空间规模、资源利用效率显著提升,环境风险得到有效管控,绿色生产和绿色生活水平明显提升,生态环境治理体系和治理能力现代化取得重大进展,公众对环境满意度进一步提升,为全面建成高质量的小康社会、基本建成“四个中心”、具有全球影响力的科技创新中心基本框架和社会主义现代化国际大都市奠定良好环境基础。

#### 2.主要指标

——环境质量方面。到 2020 年,全市主要环境质量指标保持稳步改善趋势。PM<sub>2.5</sub> 年均浓度达到 42 微克/立方米左右,臭氧污染恶化趋势得到遏制,重污染天气明显下降,环境空气质量优良率(以 AQI 表征)达到 75.1%以上,力争达到 80%左右。全市集中式饮用水水源地供水水质优良率(按水量计)高于 90%,全市力争全面消除黑臭水体,基本消除丧失使用功能(劣于 V 类)水体,完成 20 个地表水国家考核断面水质达标或提升要求。

专栏 3 上海市“十三五”环境保护主要指标					
类别	序号	指标名称	单位	2020 年目标	属性
环境质量	1	PM <sub>2.5</sub> 年均浓度	微克/立方米	42 左右	约束性
	2	环境空气质量优良率(以 AQI 表征) <sup>1</sup>	%	>75.1	约束性
	3	全市集中式饮用水水源地供水水质优良率(按水量计)	%	>90	约束性
	4	地表水国考断面水质改善 <sup>2</sup>	—	完成国家要求	约束性
环境治理	5	城镇污水处理率	%	≥95	约束性
	6	农村生活污水处理率	%	≥75	预期性
	7	污水厂污泥有效处理率	%	≥90	约束性
	8	生活垃圾无害化处理率	%	100	约束性
	9	工业固体废物综合利用率	%	≥97	预期性
	10	危险废物无害化处理率	%	100	预期性
	11	主要农作物秸秆综合化利用率	%	≥95	预期性
生态空间	12	全市生态用地面积	平方公里	3500	预期性
	13	森林覆盖率	%	18	约束性
	14	人均公园绿地面积	平方米/人	8.5	约束性
	15	河湖水面率	%	10.1	预期性
	16	湿地保有量	万公顷	37.7	预期性
	17	低效建设用地减量化	平方公里	50	约束性
总量控制	18	主要污染物减排 <sup>3</sup>	—	完成国家要求	约束性
	19	用水总量	亿立方米	≤129.35	约束性
	20	能源消费总量	亿吨标煤	≤1.25	约束性
	21	环保投入相当于全市生产总值比例	%	3 左右	预期性
备注:1.以国家最终考核要求为准;2.指 20 个地表水水质国家考核断面完成水质达标或改善要求,其中,13 个断面保持水质现状,3 个断面水质需提升一个等级,4 个断面水质需消除劣 V 类;3.根据国家要求,在继续实施二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量、氨氮 4 个主要污染物总量控制的基础上,“十三五”时期增加挥发性有机物和总氮两个污染物。					

——环境治理方面。到 2020 年,全市城镇污水处理率达到 95%以上,农村生活污水处理率达到 75%以上,污水厂污泥有效处理率达到 90%以上,生活垃圾无害化处理率保持 100%,工业固废综合利用

(2016 年第 22 期)

用率达到 97% 以上,主要农作物秸秆综合利用率达到 95% 以上,继续加大绿色建筑和装配式建筑推广力度。

——生态空间方面,到 2020 年,全市生态用地面积达到 3500 平方公里,森林覆盖率达到 18%,人均公园绿地面积达到 8.5 平方米/人,湿地保有量 37.7 万公顷,河湖水面率不低于 10.1%,集中建设区外现状低效建设用地减量 50 平方公里。

——总量控制方面,全市主要污染物减排完成国家相关要求,用水总量控制在 129.35 亿立方米,能源消费总量控制在 1.25 亿吨标煤以内,煤炭消费总量持续下降,化肥农药亩均施用量在 2015 年基础上削减 20% 左右,环保投入相当于全市生产总值的比例保持在 3% 左右。

### 三、加大环境治理力度,提升生态环境质量

#### (一)水环境保护

全面落实《上海市水污染防治行动计划实施方案》,围绕饮用水安全保障、环境基础设施建设以及黑臭水体综合治理等重点领域,加大水污染防治力度,全面提升水环境质量。

##### 1.强化饮用水水源安全保障

完善水源地布局建设。进一步优化“两江并举,多源互补”的原水供水格局,着力解决黄浦江上游水源地开放性问题,2017 年,建成黄浦江上游金泽水库及相关配套工程。积极开展流域联防联控,加快推进太浦河清水走廊建设。深化研究长江口水源地联通体系,完善多源联动的原水系统布局。全面实现郊区供水集约化。到 2020 年,全市集中式饮用水水源地水质达到或优于Ⅲ类的数量比例高于 75%,原水供水总量的 90% 以上达到优良水平。

加强水源地环境监管。落实国家有关水源地规定和《上海市饮用水水源保护条例》相关规定,完成新建水源地保护区划分、警示标志设立和围栏建设等保护工作,落实污染源关停、整治措施。完成饮用水水源一级保护区内与供水设施和保护水源无关项目的清拆整治,2017 年底前,实现全市在用集中式水源地一级水源保护区封闭式管理,率先完成二级水源保护区内“198”区域建设用地减量化并转化为生态用地。按照要求完成全市二级水源保护区内排污口的关闭调整或截污纳管。

严格控制水源地环境风险。加强对饮用水水源保护区内运输船舶等流动风险源和周边风险企业的监管。在全市饮用水水源保护区内禁止高污染风险货物或剧毒品的船舶航行、停泊、作业,严格监管各类装卸码头。全面落实太浦河危险品船舶禁运,并持续减少太浦河的船舶航运量。完善并严格实施上海市主要水源地应急处置、保障和监督管理制度。完善多部门联动的饮用水水源污染事故应急预案和跨界水污染事故处置应急联防联控联动机制,提高应急响应的技术能力和水平。

全面提升饮用水供水水质。从水源到水龙头全过程保障饮用水安全。启动以长江原水为水源的中心城区水厂深度处理,2020 年底前,完成建设杨树浦、月浦等水厂深度处理工程,提升饮用水质量。深入推进小口径供水管网改造工程,全市改造管网 2050 公里。市、区两级政府及供水单位定期监测、检测和评估本行政区域内饮用水水源、供水厂出水和用户水龙头水质等饮水安全状况。

##### 2.完善水环境基础设施建设

继续提高城镇污水处理能力和水平。全面实施污水处理厂提标改造,按不同功能区域的水环境水质要求达到一级 A 及以上标准。加快推进中心城区石洞口、竹园、白龙港、虹桥、泰和及郊区南翔、松东、奉贤西部等 30 余座城镇污水处理厂提标改造和新建、扩建工程,到 2020 年,新增污水处理能力约 60 万立方米/日。

加快建设污水收集管网。加强老镇区、城郊结合部等人口集中地区,以及“城中村”“195”区域等薄弱区域的污水管网建设。配合郊区新城、大型居住社区、重点地区开发和城市更新改造,继续完善污水处理厂一、二级配套管网,加强截污纳管力度,进一步提高污水处理厂运行负荷率。积极推进非建成区直排污染源纳管,基本实现城镇化地区、“195”区域开发地区污水全部纳管,其他直排污染源实施更严格的排放标准。到 2020 年底,全市城镇污水处理率达到 95% 以上。

全面加强污泥处理处置和臭气治理。以中心城三大污水片区为重点,加快污水厂污泥处理设施建设,确保污水处理厂污泥安全处置,同步开展污水厂臭气治理。新建石洞口、竹园以及白龙港等污泥处理处置设施;郊区新建松江、嘉定、奉贤、浦东、金山、青浦、崇明等区污泥处理工程;新增闵行、杨浦、浦东



等区通沟污泥处理设施。到 2020 年,全市污水厂污泥处理处置逐步形成以焚烧为主的格局,污水厂污泥有效处理率达到 90%。

3.加大城市面源污染治理力度

着力推进市政设施污染控制。全面启动城市地表径流和市政排水设施污染控制。开展中心城初期雨水治理,深化苏州河段深层排水调蓄系统工程前期研究并加快建设试验段工程。实施市政泵站污水截流设施建设与改造工程,重点完成中心城区 21 座雨水泵站的早流截污改造;制定并完善市政泵站调度运行制度,控制泵站放江污染。新建或完善中心城排水系统,全面消除中心城建成区排水系统空白区,新建泵站同步设置早流截污设施。开展全市建成区排水管道大排查,因地制宜开展老旧小区雨污混接改造,到 2020 年,基本解决市政管道雨污管网混接问题。

有序推进海绵城市建设。建立符合上海特点的海绵城市建设技术标准和管控体系,稳步推进海绵城市建设。郊区新城、重点功能区域、重点转型区域、成片开发区域和郊野公园建设中全面落实海绵城市建设要求,注重水田保护修复;建成区结合城市更新、旧区改造、道路和排水系统改造等因地制宜推进海绵城市建设。到 2020 年,基本形成生态保护和低影响开发雨水技术与设施体系,本市海绵城市建设面积达 200 平方公里以上。各区和有关管委会积极开展试点工作,加快推进临港地区、普陀桃浦地区、松江南部新城、徐汇滨江等海绵城市试点地区建设。

专栏 4 海绵城市

2015 年 10 月,国务院办公厅印发《关于推进海绵城市建设的指导意见》(国办发〔2015〕75 号),部署推进我国海绵城市建设工作。该指导意见指出,海绵城市是指通过加强城市规划建设管理,充分发挥建筑、道路和绿地、水系等生态系统对雨水的吸纳、蓄渗和缓释作用,有效控制雨水径流,实现自然积存、自然渗透、自然净化的城市发展方法。该指导意见明确,通过海绵城市建设,综合采取“渗、滞、蓄、净、用、排”等措施,最大限度地减少城市开发建设对生态环境的影响,将 70%的降雨就地消纳和利用。到 2020 年,城市建成区 20%以上的面积达到目标要求;到 2030 年,城市建成区 80%以上的面积达到目标要求。

4.加强水环境综合治理和生态修复

不断深化河道综合整治。以重污染河道和中小河道为重点,坚持治本为先,加快推进截污纳管,关停拆除不符合规划要求和排放要求的违法企业和违章建筑,采取岸边整治、轮疏、生态治理等综合措施开展河道整治,加强断头河打通和水系沟通,增加水动力。加快推进 56 条段以上黑臭河道综合整治,开展 200 公里重污染河道治理。以国考断面和市考断面为重点,编制实施不达标水体达标方案,将水质达标治理与重点区域生态综合治理、“198”区域建设用地减量化、名镇名村保护和改造等工作相结合,合力推进水质改善,按期完成断面水质达标任务,达标断面力争提升水质类别。对超标控制单元实行严于排放标准的差异化要求,必要时采取限批等措施。到 2020 年,全市力争全面消除黑臭河道,完成 1000 公里中小河道生态治理,继续推进镇村级河道疏浚,实现全市镇村级河道轮疏一遍。

持续推进河湖水生生态保护。继续落实《上海市太湖流域水环境综合治理实施方案(修编)》相关任务,推进青西三镇的污染防治和生态修复计划,完成淀山湖、汪洋湖及周边水系生态修复等重点工程。深化研究淀山湖、滴水湖等主要湖库的富营养化问题,加强主要水体水葫芦、浮萍等污染防治。严格控制环境激素类化学品污染,2017 年底前,完成生产使用情况调查。重点监控评估水源地、水产品集中养殖区等重点区域风险,实施相关控制措施。持续实施河湖水生生态监测,推进河湖生态健康状况的跟踪评估。

加强近岸海域污染防治。坚持陆海统筹,以实施污染源防控为重点,实施陆源污染物达标排海和排污总量控制制度,持续削减本市陆源入海及海上污染负荷。研究实施长江口、杭州湾等重点河口海湾污染综合整治。强化对海洋工程、海岸工程环境监管。加强海上溢油、危化品泄漏等应急处理能力建设。划定并实施海洋生态红线制度,确保重要海洋生态系统和功能区面积不减少,自然岸线保有率不降低。推进海洋生态文明示范区建设,积极开展海岸、海域生态修复,实施浦东、奉贤、金山等海岸生态修复工程和金山三岛物种多样性保护及整治修复工程等项目,逐步修复本市近岸海域典型受损的生态系统。

研究设立国家级海洋特别保护区,全面推进海洋生态文明建设。

## (二)大气环境保护

全面落实清洁空气行动计划要求,围绕能源、产业、交通、建设等重点领域,进一步深化强化防控措施,继续加大治理力度,加快改善环境空气质量。

### 1.深化燃煤污染控制

强化能源消耗总量控制和结构优化。严格控制能源总量,实施全市能源消耗和煤炭消耗双总量控制,进一步压减钢铁和化工等行业用煤总量,合理控制发电用煤总量。到2020年,全市能源消费总量控制在1.25亿吨标准煤以内,确保煤炭消费总量明显下降。增加天然气使用,天然气占一次能源的比重提高到12%。加大非化石能源发展力度,到2020年,力争使非化石能源占一次能源比例达到13%左右。安全合理有序利用外来电,“十三五”期间,市外来电占全社会用电量的比重保持在40%左右。

继续深化燃煤污染防治。2017年底前,完成漕泾电厂1#机组等全市所有30万千瓦以上公用燃煤机组超低排放改造,推动30万千瓦及以下燃煤机组上大压小,鼓励污染物超量削减。推进上海石化、高桥石化、宝钢自备电厂燃煤机组清洁化改造,所有燃煤机组实现地方标准排放要求。2017年底前,完成剩余集中供热和热电联产燃煤锅炉清洁能源替代,全面取消分散燃煤。

### 2.加强工业污染综合治理

推进重点行业企业挥发性有机物治理。全面推进石化、化工、涂料、涂装、印刷等重点行业、重点企业挥发性有机物(VOCs)综合治理,实现重点行业、重点企业VOCs污染治理全覆盖。上海石化、高桥石化、上海化工区、华谊集团、金山二工区、宝钢集团等重点企业实施VOCs综合治理;有机化工原料制造、合成材料、化学药品原药制造、初级形态的塑料及合成树脂制造、合成橡胶制造、合成纤维单(聚合物)制造等6个行业按照规程实施LDAR(泄漏检测与修复)和开停工维检修期间的VOCs控制措施;汽车涂装、船舶涂装、涂料和油墨生产、印刷等行业按要求推进废气达标排放治理。实施重点行业VOCs排污收费试点。到2016年底,完成全市VOCs重点排放企业综合治理。

深化大气污染物协同控制。继续深化重点行业大气污染综合治理,实施污染物排放总量和排放浓度控制相结合管理制度。推进燃气(油)锅炉低氮改造。到2020年,钢铁、石化化工、船舶制造、汽车制造、涂料生产等重点行业主要大气污染物(包括二氧化硫、氮氧化物、烟粉尘、挥发性有机物)排放总量削减30%以上。

### 3.加强流动源污染治理

推进绿色交通体系建设。坚持公交优先发展战略,扩能、增效、加强管理。继续推广使用清洁能源和新能源汽车,推进集装箱运输车辆清洁能源替代,加快充电桩和加气站等配套设施建设,鼓励新能源汽车推广和分时租赁发展。到2020年,全市新能源公交车比例达到50%以上,公共充电桩超过2.8万个。适度发展新型无轨电车,鼓励自行车等绿色出行,优化慢行交通环境。

加强机动车污染防治。坚持小客车总量控制,优化完善不同号牌车辆的差别化管理政策。适时提前实施新车国六排放标准,推进车用油品升级和监管。加强在用车检测和监管,完善机动车环保检验机制和检测标准,推广简易工况法环保检测全覆盖。推进国三排放公交、货运车等老旧车辆加装或更换尾气后处理装置。持续推进高污染车辆的限行措施,鼓励提前淘汰高污染车辆。实施普通柴油油品升级。加强长三角区域在用车公安、交通、环保信息共享,实现在用车异地协同监管。到2020年,在用机动车主要污染物排放量在2015年基础上削减20%左右。

强化港口船舶大气污染防治。严格落实《上海港船舶污染防治办法》,形成海事、环保、质量技监等部门联合执法机制,加强对船用油品质量的监督检查。加快推进上海港实施船舶排放控制区,船舶在靠岸停泊期间率先实施使用低硫燃油,推进船舶进入排放控制区使用低硫油措施。内河船舶使用符合国家标准油品。开展船舶加装尾气处理装置试点研究。强化船舶大气污染防治区域联动。在完成吴淞国际邮轮码头、洋山冠东集装箱码头等岸基供电试点的基础上,全面推动船舶靠港使用“岸电”,完成内河码头岸基供电标准化改造。推进港口作业船舶统一使用低硫油,全面完成港口轮胎式集装箱龙门吊等装卸设备“油改电”“油改气”工作,加快黄浦江、苏州河公务、游览船新能源试点应用,扩大LNG动力船舶试点范围。

加强非道路移动机械污染控制。建立非道路移动机械分类登记管理制度,全面启动非道路移动机械污染治理和淘汰更新工作,加强非道路移动机械油品质量管理。

**专栏 5 船舶排放控制区**

船舶对大气的污染问题日益受到人们关注。为解决船舶对环境的污染问题,国际海事组织(IMO)提出建立排放控制区(Emission Control Area)的建议。1997 年的空气污染防止国际会议通过了 MARPOL 公约(防止船舶造成污染国际公约)1997 年议定书,规定了排放控制区。在排放控制区中,船舶排放受到较严格的控制,船舶被要求使用清洁燃料(如低硫油)或达到先进的排放控制水平。目前,全球已经有波罗的海、北海、北美和美国加勒比海排放控制区。

为了推进绿色航运和节能减排,减少船舶在我国重点区域的硫氧化物、氮氧化物和颗粒物排放,控制我国沿海沿河地区特别是港口城市的船舶大气污染。2015 年 11 月,交通运输部印发了《珠三角、长三角、环渤海(京津冀)水域船舶排放控制区实施方案》。根据方案要求,自 2016 年 1 月 1 日起,有条件的港口可以实施高于现行排放控制要求的措施;自 2019 年 1 月 1 日起,船舶进入排放控制区后,必须使用硫含量 $\leq 0.5\%$  m/m 的燃油。

**4.深化扬尘污染防治**

全面加强工地、道路、码头和工业企业等扬尘污染防治,强化监测监管,确保 2020 年全市场扬尘污染水平下降 20%以上。

大力推进装配式建筑。继续加大装配式建筑推广力度,到 2020 年,符合条件的新建民用建筑原则上 100%采用装配式建筑。全面推广绿色建筑。

推进绿色工地和扬尘污染控制区创建。加强建筑工地扬尘污染监管,大力推进建筑、市政、拆房等工地以及混凝土搅拌站等安装扬尘污染在线监测系统,强化建筑和市政工地防尘控尘措施的落实保障机制。加强文明施工管理,到 2020 年,全市建筑工地文明施工达标率达到 98%以上。继续加强拆房工地扬尘污染控制,全市拆房工地须按要求采取降尘措施。继续推进扬尘污染控制区的创建和复验工作。

强化码头堆场环境整治。大力推进码头堆场安装扬尘污染在线监测系统。推进码头、堆场的料仓与传送装置密闭化改造和场地整治。开展建筑建材行业码头堆场扬尘污染治理,全部落实降尘措施。制定并实施内港、外港散货(煤炭、灰渣、砂石料等)码头堆场的扬尘污染整治方案,到 2017 年,内港、外港散货堆场全部落实降尘措施。

加强道路扬尘污染控制。制订本市建筑垃圾和工程渣土消纳设施专项规划。推进渣土运输车辆密闭防漏改造,依法严惩违法违规企业,有效遏制渣土、砂石料、混凝土运输滴漏洒落现象。加强道路清扫,继续提高道路保洁率和保洁质量。

加强工业扬尘污染控制。工业企业内部煤堆、料堆全面实施封闭储存、建设防风抑尘墙、喷洒抑尘剂等措施,完成电力、钢铁、水泥等行业重点企业散装原燃料及废料堆场的整治和改造,强化规范运行。

**5.推进社会生活源整治**

规范汽车维修行业管理,强化喷涂和干燥作业规范,禁止露天喷涂和露天干燥,严格执法监管。加强餐饮油烟污染控制管理,全面推广餐饮油烟气高效治理技术,推进饮食服务业在线监控设施的安装使用,强化治理设施运行监管。鼓励建筑、家具、汽车等行业推广使用低挥发性有机物含量原料和产品。完成原油和成品油码头油气回收,建立长效管理机制。

**(三)土壤环境保护**

以保障农产品质量和人居环境安全为出发点,编制实施本市土壤污染防治行动计划实施方案,坚持预防为主、保护优先、风险管控,加快建立资源整合、权责明确的土壤环境管理体系,土壤环境质量总体保持稳定,土壤环境风险得到基本管控。到 2020 年,受污染耕地安全利用率达到 90%以上,污染地块安全利用率达到 90%以上。

**1.加强土壤环境质量监测评估**

开展土壤环境状况调查评估。以农用地和重点行业企业用地为重点,开展土壤环境状况详查,制定详查方案和技术规定,按照要求公布土壤环境质量状况。开展重点行业领域(化工石化、医药制造、橡胶

塑料制品、纺织印染、金属表面处理、金属冶炼及压延、非金属矿物制品、皮革鞣制、金属铸锻加工、危险化学品生产储存及使用、农药生产、危险废物收集利用及处置等 12 类工业领域),以及加油站、生活垃圾收集处置设施、污水处理厂、污水泵站等市政行业、规模化畜禽养殖场、生态环境整治重点区域和持久性有机物等特殊污染物质的潜在污染场地调查,摸清潜在污染场地基本情况。

构建土壤环境质量监测网络。整合环保、规划国土资源、农业、绿化市容等部门监测资源,结合土壤环境质量监测国控点设置,建立完善本市土壤环境质量监测网络,制定定期调查制度。

建设土壤环境信息化管理平台。整合环保、规划国土资源、农业、绿化市容等部门相关数据,建立土壤环境基础数据库,构建全市土壤环境信息化管理平台,实现对污染地块的跟踪管理、动态更新和信息共享。

## 2.加强农用地土壤污染防治与安全利用

划定农用地土壤环境质量类别。按照国家要求,根据污染程度,将农用地划为优先保护类、安全利用类和严格管控类等 3 个类别,建立分类清单。研究不同类别农用地土壤环境保护管理要求,实施分类管控。

优先实施耕地和水源保护区土壤保护。对符合条件的优先保护类耕地划为永久基本农田,实行严格保护,确保土壤环境质量不下降。对基本农田保护区内的耕地和集中式饮用水水源保护区内的土壤实施重点保护,逐步淘汰区域内的有色金属、石油加工、化工医药、皮革制品、铅蓄电池制造、电镀等项目,严格控制在优先保护区域周边新建可能影响土壤环境质量的项目。

强化污染防治和风险管控。逐步建立肥料、农药、饲料使用等档案制度,合理使用化肥农药,严格执行畜禽养殖饲料添加剂有关标准。加强废弃农膜回收利用,全面推进农药包装废弃物回收处理。强化农产品质量检测,根据土壤污染现状动态调整种植作物品种,实现耕地安全利用。加强对严格管控类土壤的用途管理,制定环境风险管控方案,落实管控措施。研究交通干线两侧、骨干河道两侧、工业地块及环境基础设施周边耕地使用调整计划,防范耕地土壤环境风险。研究制定“198”区域地块土地复垦调查评估技术规程和农业安全利用技术要求,加强土地复垦风险评估管理。加强林地园地农用化学品投入控制和土壤环境管理,对绿地土壤质量加强监管和检测,控制林地、园地土壤的有机物、重金属等污染风险,防止外进客土和改良材料使用产生的二次污染。

## 3.推进场地污染防治和治理

实施建设用地准入管理。完善建设用地土壤(地下水)环境调查评估制度。根据调查评估结果,逐步建立污染地块名录及其开发利用的负面清单,合理确定土地用途。将建设用地土壤环境管理要求纳入城市规划土地管理,建立健全经营性用地、工业用地全生命周期土壤环境管理制度,逐步完善场地环境管理相关制度、规范和标准体系。

防范新增土壤和地下水污染。严格环境准入,强化新建项目土壤(地下水)环境影响评价,防止新建项目对场地土壤和地下水环境造成新的污染。严格控制向土壤和地下水环境排放重金属、挥发性有机物以及半挥发性有机污染物等的建设项目。

加强工业企业和工业园区土壤(地下水)污染防治。确定土壤环境重点监管企业和园区名单,实行动态更新,加强日常环境监测监管,明确相关措施、责任和监管机制,并向社会公开。有色金属冶炼、石油化工、焦化、电镀、制革等重点行业企业在拆除生产设施设备、构筑物 and 污染治理设施时,严格按照有关规定实施安全处理处置,防范拆除活动污染土壤。推进加油站地下油罐更新为双层罐或完成防渗池设置。

有序开展污染土壤治理和修复。按照“谁污染、谁治理”的原则,明确土壤治理修复主体责任。制定土壤污染治理与修复规划。以工业遗留场地为重点,有序开展土壤污染治理与修复工作,加快推进南大、桃浦等地区土壤(地下水)污染治理修复试点,开展吴淞、高化、金山卫土壤(地下水)环境调查。强化治理与修复工程监管,实行土壤污染治理与修复终身责任制。

建立完善场地土壤(地下水)环境监管体系。加强场地土壤(地下水)环境监测和监管能力建设,建立场地土壤(地下水)污染应急机制,逐步完善土壤(地下水)环境保护地方法律法规和标准规范,建立土壤(地下水)污染防治责任体系,加强土壤(地下水)污染防治执法监管。

加强土壤污染防治和技术支撑。开展土壤环境污染过程及危害研究,推进土壤污染防治和治理共



性关键技术开发;建立系统实用技术体系;培育一批相关企业,推动产业化示范基地建设。

#### (四)重点区域生态环境综合治理

针对群众反映强烈、污染严重、安全隐患大、社会矛盾突出的区域,滚动实施重点区域生态环境综合治理,综合运用各种手段,依法整治,形成合力,坚决消除违法用地、违法建筑、违法经营、违法排污、违法居住等“五违”问题。力争到 2017 年,重点整治区域环境面貌得到明显好转。

加强全市指导协调,建立属地为主的职责体系,健全区级推进机制,分级负责,形成条块结合、协同推进、综合执法、长效管理的生态环境治理新机制。对清拆后区块,按照生态优先、因地制宜的原则,结合其土地属性、区域定位等实际情况,分类制定发展规划。

### 四、强化产业污染防治,推动绿色转型发展

#### (一)工业污染防治与转型发展

按照强化源头控制、促进转型升级的要求,加强产业环保准入,着力推进工业污染防治和结构调整,加强工业企业事中事后监管,深化工业园区环境设施建设和清洁生产改造。

##### 1.严格产业环境准入

提高产业准入门槛。按照本市发展定位和更高的节能环保要求,制定实施严于国家要求的产业准入标准和名录,动态更新本市产业结构调整负面清单和能效指南,进一步提高钢铁、石化化工等高耗能、高碳行业的准入门槛和技术要求。

严格项目环评审批。继续发挥环评“控制阀”作用,104 个工业区块外原则上不得新建工业项目(都市型产业项目除外),对符合产业导向及环保要求、发展潜力大且确有改造需求的技改项目,按照不得增加污染排放量和环境风险的要求进行审批。进一步明确 104 个工业区块产业定位,高标准引进新项目,提高产业集聚度。禁止新建钢铁、建材、焦化、有色等行业的高污染项目,禁止建设新增长江水污染物排放的项目,严格控制石化化工和劳动密集型一般制造业新增产能项目。进一步加大建设项目主要污染物总量控制力度,坚持“批项目,核总量”制度,全面实施主要污染物倍量削减方案。加强常态管理和监督检查,全面清理整顿违反环评制度和“三同时”制度的建设项目。

##### 2.加快产业结构调整和区域转型

推进重点行业结构调整。坚定不移加大劣势产业和落后产能淘汰力度,完成水泥、有色金属冶炼、再生铅、再生铝等 11 个行业整体调整,全面取缔不符合国家产业政策的造纸、制革、印染、染料、电镀等严重污染环境的“十小”工业企业,关停调整小型危废焚烧装置和落后焚烧产能。到 2020 年,工业园区外四大工艺等 7 个行业生产点总量减半。落实钢铁调整计划,控制调整全市钢铁产能。持续推进现有工业企业向规划留工业区集中,加快推进 104 个工业区块外化工企业的调整,优先淘汰饮用水水源地保护区和准保护区内的污染企业,完成工业区外危险化学品企业调整。到 2020 年,力争完成 3000 项产业结构调整重点项目。

加快重点地区发展转型。加快推进桃浦、南大、吴淞等地区产业转型,加快推进高桥、吴泾等地区产业结构调整和转型升级,研究推动杭州湾北岸地区制造业升级,分类推动普陀桃浦科技智慧城等 50 个重点区域结构调整。结合“198”区域减量化和“195”区域转型,率先推进外环线以内、郊区新城、大型居住区周边、虹桥商务区及其拓展区、饮用水水源保护区、崇明生态岛(本岛)等六个重点区域内“三高一低”企业关停调整。

##### 3.加强工业企业事中事后监管

建立健全企业排污许可证制度。制定《上海市排污许可证管理办法》,加强排污许可证制度相关技术规范建设,建立完善以排污许可证为核心的污染防治管理体系。依法核发排污许可证,2017 年,完成对重点企业排污许可证的核发,逐步建立覆盖所有固定污染源的企业排放许可制。加强许可证管理,建成排污许可证证后监管系统,全面推行持证单位“三监联动”管理。

制定实施工业污染源全面达标计划。制定实施工业污染源全面达标计划,对不能达标排放的企业一律停产整顿,限期治理后仍不能达到要求的依法关闭。督促企业履行自行监测、自证守法的基本责任,建立环境管理台账制度,开展自行监测或委托第三方监测,如实向环保部门申报并向社会公开。排查并公布未达标工业污染源名单,设立企业环保违法曝光台。

加快推进企业环境信息公开。落实企业环境保护主体责任,推进企业公开基础信息、排污信息、防治污染设施的建设运行情况、环评及其他环保行政许可情况、突发环境事件应急预案以及其他应当公开的环境信息,完善建设项目事前、事中、事后环境影响评价信息公开机制,接受社会公众监督。

继续推进清洁生产审核和技术改造。以“聚焦行业、突出重点”为主线,围绕清洁空气行动计划、水污染防治行动计划和重点区域生态环境综合整治等工作,积极推进钢铁、水泥、化工、石化等重点行业开展清洁生产审核,加大清洁生产技术改造的财政支持力度,引导和激励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,不断提升行业清洁生产整体水平。到 2020 年,推进 2000 家企业开展清洁生产审核,完成 150 家重点企业的清洁生产审核以及节能环保改造项目,清洁生产审核覆盖率达到 70%,国家级循环经济改造园区清洁生产实现全覆盖。

#### 4.完善园区环境基础设施和监管体系

完善工业园区环境基础设施。加快推进工业集聚区污水管网建设和截污纳管,限制含重金属等污染物的工业废水进入市政生活污水集中处理设施,实现 104 个工业区块和“195”区域已开发地区污水全收集、全处理。严格实施雨污分流,建立完善雨污水管网维护管理制度,定期排损,防范风险。推进工业园区内部公共绿地、防护绿地建设,完善工业园区配套绿地建设,加快推进金山、合庆、老港等重点环境整治区域防护隔离林建设。鼓励有条件的工业区实施集中供热。

强化工业园区环境监管。全面完成重点产业园区特征污染因子监控网建设,试点推进重点工业企业污染源特征因子在线监测,提升工业园区环境质量监控预警和应急响应能力。全面完成 104 个工业区块规划环评,完善工业区环境管理体制机制,有效落实规划环评意见和措施要求。全部国家级和 30% 市级产业园区实施循环化改造。

#### 5.大力发展环保产业

鼓励支持重点领域产业发展。围绕“创新融合、智慧节能、绿色环保”的发展方针,大力发展环保产业,基本形成健康发展、协调推进的环保产业基本格局。大力推进大气污染防治、水污染防治、土壤污染防治、垃圾处理、挥发性有机物治理、环境监测系统等领域环保技术和设备;大力发展汽车尾气净化器、空气净化器、油烟净化器等环保产品;持续提升环保服务,重点推进环境污染第三方治理,做强环境工程承包服务,做实环境信息服务,逐步推动环境监测服务规范化、市场化。积极培育资源节约、循环利用等一体化服务的专业公司,重点培育再制造专业技术服务公司,鼓励发展循环经济咨询服务业。

加大环保产业支持力度。结合本市营业税改增值税试点,落实环保服务企业纳入改革试点范围。修订节能产品和环境标志产品政府采购清单,加大政府采购力度。研究出台合同环境服务项目扶持办法,鼓励信用担保机构加大对节能环保企业的支持力度,完善环保产业投融资体系。着力环保产业增强创新能力,搭建创新服务平台,促进创新成果的产业化和商业化的。

#### (二)农业农村污染防治与绿色发展

以创建国家现代农业示范区为契机,加快农业发展方式转变,控制农业面源污染,促进绿色农业发展,建设美丽乡村。

##### 1.严控畜禽养殖业污染

大幅削减畜禽养殖总量。贯彻落实《畜禽规模养殖污染防治条例》,组织实施本市畜禽养殖业布局规划和畜禽养殖业污染防治规划,削减养殖总量,优化养殖布局。到 2020 年,全市畜禽养殖总量在 2014 年的基础上削减 180 万头标准猪,控制在 200 万头标准猪(出栏)以内,规模化养殖场总数控制在 300 家以内,同比例削减养殖污染排放总量。

加快畜禽养殖户关停整治。按照“减量提质”的原则,对布局不合理、防疫不达标、环保不配套的规范中小畜禽养殖场(户)加大整治淘汰力度。到 2016 年,全面完成 2720 家不规范中小畜禽养殖场(户)关停调整。

加强畜禽养殖场污染综合治理。开展畜禽养殖场标准化建设,以生态还田、沼气工程为重点,实施规模化畜禽养殖场雨污分流、干粪收集处理、污水发酵处理等污染治理和资源化利用工程,试点推广规模化畜禽养殖场排污申报和排污许可证管理制度。到 2020 年,所有规划保留的规模化畜禽养殖场实现粪尿资源化利用和达标排放。

## 2.加强种植业面源污染防治

按照“源头防控、过程拦截、末端处理”的原则,推进化肥农药减量、节水节肥等种植业农业面源污染防治工作。优化调整茬口布局,减少夏熟大小麦种植面积,推进大小麦、绿肥、深耕晒垡“三三制”茬口模式,从结构上减少化肥农药用量。鼓励使用商品有机肥,农作物配方肥料和缓释肥料,优化肥料结构,减少化肥使用比例。大力推广应用高效低毒安全农药替代,推广应用防虫网、杀虫灯等绿色防控技术,全面实施“双绿”工程。推广以大型喷杆式喷雾机为代表的新型植保机械,发展水肥一体化装备,提升农业设施装备水平。继续开展化肥农药流失定位监测。到2019年,测土配方施肥技术推广覆盖率达到90%以上,化肥利用率提高到40%以上,农作物病虫害统防统治覆盖率达到40%以上。到2020年,累计推广商品有机肥100万吨、推广缓释肥16.5万亩次、推广测土配方施肥330万亩次和水肥一体化技术27万亩次;全市大小麦种植面积控制在60万亩以下,全面建立农田休耕提质机制;推广绿色防控技术110万亩次,化肥亩均施用量控制在24公斤,农药亩均使用量控制在1公斤以下。

## 3.促进生态循环农业发展

结合国家现代农业示范区创建,开展生态循环农业示范建设,推广种养结合、平衡施肥、农作物病虫害绿色防控、农业废弃物循环利用等农业面源污染控制治理技术。到2020年,建立15个生态循环农业示范点,完成50个蔬菜基地的农业废弃物资源利用设备配套。进一步推进秸秆禁烧与多元综合利用,完善市—区—镇—村四级秸秆禁烧工作责任体系,形成常态化的“天地一体”秸秆禁烧巡查机制。到2020年,主要农作物秸秆综合利用率达到95%以上。建立健全农药包装废弃物回收、转运和处置体系。

## 4.推进美丽乡村建设

优化村庄规划布局,推进郊区村庄布点规划编制。逐步撤并受环境影响严重以及规模小、分布散的村庄点,加快拆除农村非集建区内的工业点。聚焦规划保留的农村居民点,加强农村基础设施建设和村容环境整治,巩固农村地区生活垃圾综合整治成果,保障“村收集、镇收运、区处理”的农村生活垃圾管理系统有效运行,配套完善公共服务设施,切实改善农民生产生活条件,优化农村人居环境。因地制宜开展农村生活污水治理,完善农村生活污水处理长效管护机制,改善农村人居水环境。到2020年,完成30余万户农户的生活污水处理,农村生活污水处理率达到75%以上。到2020年,全面完成基本农田保护区内规划保留地区村庄改造工作,累计创建评定100个美丽乡村示范村。

## (三)固体废物污染防治和综合利用

以“减量化、无害化、资源化”为核心,加快推进生活垃圾分类和资源综合利用,强化一般工业固废综合利用,提升再生资源回收利用水平,实现各类资源高效循环利用。

### 1.提高生活垃圾减量化、资源化、无害化水平

继续推进生活垃圾分类减量。完善“全程分类体系”,在干垃圾全面无害化处理和能源回收利用的基础上,扩大生活垃圾分类收集、运输、处理的覆盖区域,不断提高城市生活垃圾可再生资源回收利用效率和湿垃圾资源化利用的标准化、规范化管理水平。制定和完善垃圾分类收运和处理的标准与规范,探索分类后可回收物、湿垃圾处理技术并研究配套政策。到2020年,全市生活垃圾分类建立工作基本实现全覆盖,绿色账户激励机制覆盖到500万户以上,实现生活垃圾回收利用率达到38%。

完善生活垃圾末端处置体系。推进老港再生能源利用中心二期和郊区末端处置设施建设,完成“一主多点”末端处置设施建设并全量运行,积极推进湿垃圾处理处置及资源化利用设施建设,优化生活垃圾处理方式。到2020年,基本实现原生垃圾零填埋,全市生活垃圾处理能力维持在2.7万吨/日。

建立有序的建筑垃圾中转消纳处置体系。建立建筑垃圾源头分类减量管理体系,落实源头申报制度,鼓励建筑工地建筑垃圾区域内排放自平衡,推进建筑工地垃圾“零排放”。完善转运网络,提升转运能力,强化建筑垃圾流量流向管理。推进消纳场所及资源化设施建设,研究跨区处置补偿机制,推进建筑垃圾消纳设施布局规划方案落地,形成建筑垃圾产生消纳总体平衡的新格局。

### 2.完善工业固废综合利用与处置体系

完善工业固废管理制度。规范工业企业工业固体废物源头分类收集、贮存和处理处置活动。建立一般工业固废管理的“负面清单”,实现工业固体废物源头分类与环卫、环保等末端处理处置设施的无缝对接。启动工业固体废物申报信息平台建设,优化整合工业固体废物基础数据信息,探索建立全市统一

的工业固体废物申报登记制度,实现工业固体废物全过程动态管理。

加快工业固废综合利用与处置体系建设。按照处置利用的合理半径,统一规划建设若干综合利用和循环经济产业园区,推进现有企业的调整提升和聚集。依托本市工业基础设施和循环经济示范基地建设,完成宝钢钢渣返生产加工等项目建设,大力提升工业固废资源化利用水平。加快推进老港一般工业固体废物填埋场二期工程。

### 3.完善废弃电器电子产品回收处置体系

加快完善多元化回收网络体系。根据国家《废弃电器电子产品处理目录》动态更新要求,结合本市废弃电器电子产品产生处置现状,继续依托有关企业和市场化机制,完善多元化回收渠道,建立社区回收网络、区域回收中心、交易市场等,加快形成多元化废弃电器电子产品回收网络体系。

推进废弃电器电子产品深度处理项目建设。针对废弃电器电子产品等拆解过程中产生的固体废物,积极开展深度处理、再制造和再生加工,实现废物资源化和再循环。整合和充分利用现有的再生资源综合利用加工企业,控制废弃电器电子产品简单拆解的新建项目建设,鼓励废物拆解综合化、规模化、专业化的深度加工利用的新改扩建项目。

### 4.提升再生资源回收利用水平

探索再生资源回收与生活垃圾清运体系的“两网协同”,逐步推进再生资源回收设施与市容环卫设施的规划与建设衔接。优化固废综合利用和循环经济产业园区布局,推进现有企业产业聚集和能级提升。加大建筑废弃物、餐厨废弃物以及农作物秸秆等各类废弃物的资源化利用力度,加快推进资源化利用设施和改造提升。培育再生资源回收主体企业,拓展多元化回收渠道,推进实施再生资源回收示范工程。

## 五、实施生态空间管控,增加绿色生态空间

### (一)生态空间分区分管

落实主体功能区规划,优化生态空间格局,推进生态保护红线划定、环境功能区划与主体功能区建设相融合,加强环境分区管治,充分发挥环境保护政策的导向作用。

#### 1.划定生态保护红线

以保障城市生态空间底线为目标,按照“性质不改变、面积不减少、功能不降低、职责不改变”的管控要求,划定生态保护红线区域,实施分级分类管控,配套实施生态补偿等相关制度,提升区域生态服务功能。严格控制城市建设用地比例,有效保障城市生态空间,构建城市生态安全格局。

#### 2.优化生态空间格局

基于城市生态安全格局的构建目标,逐步推进“水、林、田、滩”复合生态空间格局优化,初步建成“多层次、成网络、功能复合”的以城市森林为显著特征的生态网络框架体系,提升综合生态服务功能与效益。重点实施生态廊道和城市绿道“两道”建设,构建健康、多元、互通、易达的都市绿色休闲网络,加快实施城市立体绿网和郊区农田林网建设,以系统均衡布局为目标,按照服务半径要求,继续完善“口袋公园—社区公园—地区公园”三级公园绿地建设,完善城市公园体系和郊野公园体系。

#### 3.实施分类环境管治

按照本市主体功能区规划的要求,结合城市开发边界划分,研究完善本市饮用水水源地保护等环境功能区划。立足各类主体功能定位,把握不同区域生态环境的特征、承载力及突出问题,实施分区管理、分类指导。进一步削减都市功能优化区和都市发展新区污染物排放总量,加快产业结构调整 and 转型升级,全面淘汰“三高一低”工业企业,加快推进“195”区域转型和“198”区域复垦,着力推进以集约高效、功能完善、环境友好、社会和谐、城乡一体为特点的新型城市化。全面推进综合生态发展区生态建设和环境保护,引导人口合理分布,切实增强可持续发展能力,提升崇明生态岛建设品质。以“区域环境质量等级不降低、生态服务功能不下降”为原则,构建差异化的考核评价体系,完善分区考核评价制度。

### (二)生态环境建设和保护

加快基本生态网络规划落地,千方百计增加绿色休憩空间,系统推进绿地林地建设,加快建设崇明世界级生态岛,全面推动自然生态保护,促进人与自然和谐共处。

#### 1.大力推进绿地林地建设

全市新建绿地 6000 公顷(其中,公园绿地 2500 公顷以上),新增林地 30 万亩以上。推进实施沿江、

沿海、沿路、沿河生态廊道建设,实施城市绿道体系,形成本市生态系统安全格局的基本骨架。推进实施立体绿化网络空间 200 万平方米,推动农田林网建设,农田林网化率达到 6%以上,构建城乡立体绿网。推进各类公园绿地建设,重点实施 3000 平方米以上公园绿地 500 米服务半径扫盲工程。推进郊野公园及郊区休闲林地建设和改造开放,构建城市公园体系和郊野公园体系。依托城市郊野公园建设项目,建设大型生态斑块,并通过生态廊道建设,使斑块之间相互联通;结合“198”区域复垦工作,逐步推进小型生态斑块建设。积极推进交通干道两侧生态建设,两侧 50—100 米内加强通道防护林建设。推进工业园区、大型环境基础设施和生态环境综合整治区域及周边的防护林建设,有效控制区域生态环境风险。

## 2.加强自然生态系统保护

加大对全球生态保护具有重要意义的沿江沿海滩涂湿地生态系统的保护力度,提升城市的全球责任感。研究提出滩涂生态系统分区动态保护要求,确保滩涂生态系统自然发育充分和演替过程完整,使湿地保有量维持在 37.7 万公顷,湿地保护率达到 35%。以自然保护区为重点,提升管理水平,有效保护生物栖息地,修复、恢复受损湿地。按照生态保护红线的要求,强化长江口水源地、自然保护区、野生动植物重要栖息地、野生动物禁猎区、湿地公园、重要海岛及其他生态红线区域的保护和管理,拓展生物多样性保护基础空间。

## 3.深化崇明世界级生态岛建设

围绕世界级生态岛建设总目标,以建设国家生态文明先行示范区为契机,创新机制体制,深化崇明生态岛建设。创新生态文明制度,试点建立自然资源资产产权和用途管理制度、生态环境损害责任终身追究制度;完善生态环境预警监控体系,全面监控岛域生态环境质量,增强预警预报功能;继续推进环境综合整治,加强中小河道水环境治理,深化农业面源污染控制;加强土壤和地下水环境保护,重点关注农产品基地农田土壤质量,实施工业用地全生命周期管理;继续推进环境基础设施建设,完成固废处置和利用设施建设,推进污水纳管;重点推进农村地区生活污染治理设施,并健全长效管理机制。加强环境管理能力建设,提高监测能力、监管能力、应急处理能力。

## 4.提升生态示范建设水平

按照国家生态文明建设示范区的要求,全面提升本市各级生态示范建设水平,引领生态文明建设新方向。积极推进闵行、崇明、青浦等国家生态文明先行示范区、国家生态区等创建工作。根据村镇环境保护的难点和重点,结合美丽乡村、历史文化名镇名村建设等工作,推进村镇环境保护工作,进一步改善村镇环境质量。

# 六、强化环境风险防范,确保城市环境安全

## (一)加强辐射环境安全管理

以确保辐射环境安全为核心,全面提升辐射环境监测、预警和应急能力,健全完善市区两级辐射安全监管体系,进一步降低辐射环境风险。

继续完善辐射安全监管体系。落实环保机构体制改革,合理配置监管力量和资源,调整优化市区两级辐射安全监管体系,提升全市辐射监管整体能力。继续开展辐射建设项目审批简政放权,优化项目审批程序。进一步规范辐射风险防范工作要求,持续推进以企业为责任主体的核安全文化制度和安全防范措施的落实。引入核技术利用风险评估机制,提高核技术利用重点风险行业准入机制,合理调整辐照中心、移动探伤作业等重点风险企业的产业布局。合理配置社会公共源库,增强城市放射性废物库防风险能力,着力解决一批历史遗留辐射安全问题。强化公共基站等电磁辐射设施监督监管,完善电磁辐射宣教科普基地建设。

不断提升辐射监测能力。全面提升电离辐射、电磁辐射监测能力,实现环境质量监测全介质和全方位覆盖,达到全国环保系统领先水平。加强辐射环境质量监测体系建设,新增浦东、松江、闵行等 9 个郊区监测点,完善预警在线监测体系,增加青浦、浦东等 4 个预警监测点。完善水源地在线监测系统,推广重点敏感源的在线监测。构建上海电磁环境信息管理平台。

强化辐射应急能力建设。加强辐射应急和预警体系建设,完善应急监测仪器设备和车辆配置,建立第二支辐射应急队伍,提高辐射应急处置能力。完善辐射事故应急预案,建立长三角地区应急协作机制。加强队伍建设,重点提升应急监测和处置能力。

## （二）确保危险废物安全处置

以优化布局、提升能力和确保安全为重点，强化危险废物源头管控和全过程监管，进一步完善危险废物收运和处置体系，提升资源化利用水平。

加强危险废物的源头管理。进一步完善建设项目危废管理要求，落实新建项目的危废处置去向。危废年产生量大于 5000 吨的新改扩建项目应配套建设危废利用处置设施。持续推进危险废物产生单位规范化管理制度，重点加强危险废物源头分类收集和临时贮存污染控制。推进科研院校等实验室日常产生的化学废液收集和规范处置。探索将危险废物管理要求纳入到排污许可证进行管理。强化市、区两级监管的联动机制。

完善危险废物收运体系。加强对危险废物专业运输企业的年度专项评估考核，并建立名单动态调整制度。积极推进工业园区小微企业危废收集服务平台建设，开展青浦、嘉定、金山等工业园区的工业固体废物收集与贮存平台的试点示范工作，完善实验室废物源头分类收集及末端分流处置能力。

大力推进危险废物处置设施建设。以最严格的环境标准，大力推进危险废物处置设施建设。研究本市危险废物处理处置应急保障机制。进一步优化危险废物处理处置设施布局，调整淘汰技术水平落后的危险废物处理处置企业。完成上海化工区、奉贤、金山、上海石化等区域集中危废处置项目建设，研究嘉定、宝山等地区集中危废处置设施建设方案。鼓励各区和工业园区结合自身危废处置需求，配套建设危险废物处理处置设施。加快推进医疗废物第四条无害化处置设施建设，启动医疗废物管理综合信息平台建设，确保医疗废物全部安全无害化处置。启动嘉定危险废物安全填埋场分期建设和合并改建方案研究。

提升危险废物资源化利用水平。依托宝钢现有的炼钢及处理设施，开展废油漆桶综合利用及危废处理示范建设。建立废催化剂集中综合利用能力。鼓励企业利用危险废物作为原材料安全利用。进一步完善和提升含重金属污泥处理技术与能力。研究建立废酸降级使用和综合利用交换平台建设，拓展废酸综合利用途径。鼓励大型工业基地开展危险废物焚烧与资源化集成处理设施建设。

加强对危险废物处置单位行业监管。建立危废处置企业的环境准入门槛、运营标准，规范危废处置企业的服务行为，并加强监管。鼓励危险废物处理第三方服务。将危废焚烧设施的在线监测数据及设施运行纳入到日常环境监管范围。结合资质审批制度改革，探索开展危废处置企业经营情况的第三方环境审计工作。

## （三）完善风险防控与应急管理体系

强化企业环境风险防控。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，加强企业环境安全隐患排查治理监督管理，推动重点企业环境风险评估和应急响应能力建设，落实企业风险防控措施，保障城市环境安全。

完善城市环境应急防控体系建设。进一步优化市区两级环境应急管理体系，提升整体应对能力和合作。继续完善重点工业区环境监测预警体系建设。加快提升环境应急管理决策水平，实现环境应急管理过程信息化。

加强突发环境事件应急处置。完善跨区域、跨部门的突发环境事件应急协调机制，健全综合应急救援体系。实施环境应急分级响应，健全突发环境事件现场指挥和指挥协调机制，完善突发环境事件信息报告和公开机制。

## （四）强化其他环境风险防控

### 1. 噪声污染防治

修订完善上海市声环境功能区划，完善噪声污染防治制度体系。加强声环境质量监测，绘制中心城区噪声污染分布地图，加强噪声达标区管理。加强交通噪声污染防治，新建、改扩建交通建设项目严格执行环境影响评价制度，对噪声污染严重、群众投诉多的铁路、轨道交通、主要道路沿线区域，加大噪声治理力度。严格新项目审批和执法监管，强化工业噪声污染源头控制，严格落实声环境功能区划要求。加强对建筑施工噪声执法监管，强化夜间施工环保管理，完善执法手段，倡导文明施工。继续推进安静居住小区和环境噪声达标区创建和复验巩固工作。强化社会生活噪声管控，研究制定公共场所噪声控制公约，引导市民“广场舞”文明活动不扰民。继续实施绿色护考行动。

## 2.有毒有害污染物排放控制

继续推进持久性有机污染物(POPs)统计调查和开展环境激素本底调查。做好全氟辛烷磺酰基化合物(PFOS)、六溴环十二烷(HBCD)、汞、壬基酚聚氧乙烯醚等有毒有害化学物质限制和淘汰工作。强化钢铁行业烧结、炼钢、废弃物焚烧、再生金属等重点行业监管,推进 POPs 污染场地风险管理与修复。开展氢氯氟碳化物(HCFC)生产、使用、销售配额或备案管理,做好新化学物质、有毒化学品等企业环境管理登记或备案,加快涉有毒有害物质落后工艺、产品产业结构调整。加强特征污染物排放监测与能力建设,落实企业环境安全主体责任。

## 3.重金属污染防治

以铬、汞、镉、铅、砷等为重点,开展涉重企业重金属污染物产生和排放状况调查,建立涉重企业全口径环境信息清单。优化涉重行业产业结构,逐步建立重金属总量控制制度,将重金属污染物指标纳入许可证管理范围。到 2020 年,重金属环境风险监测预警水平明显提升,重金属突发环境污染事件得到有效控制,主要重金属污染物排放总量控制在 2015 年的水平。

## 七、深化环保体制改革,完善环境治理体系

### (一)强化环境保护责任体系

严格落实环境保护党政同责、一岗双责。地方各级党委政府要对本地区生态环境保护负总责,建立健全职责清晰、分工合理的环境保护责任体系。制定明确责任清单,各相关工作部门要在各自职责范围内实施监督管理,管发展必须管环保,管行业必须管环保。探索建立环境保护重点领域分级责任机制,分解落实重点领域、重点行业和各区污染减排指标任务,完善体现生态文明要求的目标、评价、考核机制,建立环保责任离任审计、环境保护督察和履职约谈等制度,实施生态环境损害责任终身追究制度,加快推动环境保护责任的全面落实。

### (二)完善环境治理体制机制

按照“统一、权威、高效”的原则,推进实施环保机构监测监察执法管理体制,健全市—区—街镇三级环保监管体系。探索建立跨区域监测执法机制,上收生态环境质量监测事权。强化战略环评和规划环评。以简政放权、加强事中事后监管为原则,深化环评等环保审批分类改革,建立健全以排污许可证管理为核心的总量控制和污染源全过程管理体系。完善环境保护投融资机制,加大财政资金投入力度,深化推进资源环境价格改革和环境税费制度改革,综合运用土地、规划、金融多种政策引导社会资本投入,确保环保投入相当于全市生产总值的比例保持在 3%左右。充分发挥市场机制作用,鼓励支持污染第三方治理,探索排污权交易、绿色信贷、绿色债券等机制,在高风险行业推行环境污染责任保险。完善生态补偿制度,扩大生态补偿范围,加大对重点区域生态补偿转移支付力度。

### (三)加强环境法规标准建设

加强环境法治建设。按照法定程序,完成《上海市环境保护条例》修订,开展土壤污染防治相关立法研究,研究修订《上海市实施〈环境影响评价法〉办法》,研究制定本市排污许可证管理规定,推动辐射、危险废物等领域相关立法工作。完善地方环境标准体系。参照国际先进水平,以污染物排放控制为重点制定更严格的环境标准。制定出台燃煤电厂超低排放、城镇污水处理厂大气排放、建筑扬尘排放、非道路移动机械大气排放、恶臭污染物排放、畜禽养殖业污染物排放、电镀废水排放等一批地方标准,修订《上海市污水综合排放标准》和燃气锅炉排放标准,继续完善 VOCs 排放重点行业排放标准研究制定。探索废水中重金属、微量有机物等新型污染物标准规范研究。持续提高在用车污染排放标准,内河船舶、非移动机械油品标准实施柴油车同等标准。研究制定污染场地风险评估、场地调查、修复治理、验收、监测等技术规范,开展 VOCs 控制运行管理、畜禽固体粪和污水还田、关停企业突发性危险废物处理处置等方面技术规范研究。加强与标准衔接的环境分析方法研究制定,完善特征因子在线监测方法和技术规范。完善电磁辐射环境标准体系。

### (四)实施最严格的环境执法

全面落实新《环境保护法》等法律法规,加强环境监察执法队伍建设,推进环境监察标准化建设和环境监督网格化建设,构建市、区、乡镇的三级环境监督网络,切实提升环境监察执法能力。围绕提升环境质量、保障环境安全等目标,加大区域环境综合整治、挥发性有机物排放治理、河道黑臭等重点领域监督



执法力度,专项执法与“双随机”执法检查并举,强化联合联动综合执法,继续推进行政执法和刑事司法相衔接。落实环境生态损害赔偿制度,通过诉讼等方式对造成环境污染或生态损害的单位追究环境生态损害赔偿责任。

#### (五)加快生态环境监测网络建设

逐步构建市区之间、部门之间,资源互补、共建共享的生态环境监测网络体系。建立以PM<sub>2.5</sub>、臭氧为重点的监测网络,完成长三角区域空气质量预测预报系统建设,基本形成功能完备的复合型大气污染监测预警体系;构建以省界来水、水源地和区级断面为主的上海市地表水环境预警监测与评估体系,完善自动监测站点布设,实现水质、水文数据实时共享;整合完善土壤(地下水)环境监测网络;建成覆盖全市各类功能区的声环境自动监测网络;完善辐射应急及在线监测网络,提升辐射预警监测和应急能力;完善污染源监测体系建设,提高污染源现场和周边环境监测能力;大幅提高污染源在线监测覆盖范围,污染源在线监测体系全面覆盖国家、市、区三级重点监管企业,与环保部门联网并向社会公开;逐步建立天地一体化的生态遥感监测系统,加强卫星、航空、无人机遥感监测和地面生态监测,实现对区域重要生态功能区、自然保护区生态保护红线区的跟踪监测;全面完成重点产业园区特征污染因子监控网建设;加强环境应急监测能力建设,提升现场快速应急监测水平;填补现有标准的环境分析能力空白,优化水质分析能力,扩展化工特征因子环境监测能力,开发金属形态分析能力,完善环境监测质量监管体系;制订环境监测社会化服务机构备案管理办法和质量管理方案,开发社会化服务监管考核信息平台。

#### (六)全面提升环境信息化水平

完善环保数据中心,构建“环保云”平台,建立污染源统一编码体系,加快推进智慧监测、智慧监管、智慧门户建设以及环保信息资源的整合共享,提升环境管理与决策支撑能力。组织推进污染源一证式管理、长三角空气质量预警预报、水环境监测预警、环境应急、移动执法、辐射管理、固废管理等应用系统建设和完善,构建全市环保管理“一张图”,实现环境质量评价、污染源监管等信息的可视化。推进环保大数据建设和应用,通过环境质量、污染源、风险源、环保舆情等数据融合和外部关联分析,促进环境综合决策的科学化;通过监测、执法、信用评价、信访投诉等信息的综合分析,促进污染源监管的精准化;创新“互联网+环保政务”服务模式,进一步完善“一站式”网上办事平台,促进环境公共服务的便民化。

#### (七)加大科技创新支撑力度

以推进大气、水、土壤等污染防治和破解环境热点、难点和前沿问题为重点,加大环保科技研发支持力度,支持环保产业发展。继续推进环境保护部复合型大气污染研究重点实验室和城市土壤污染防治工程技术中心建设,加快长三角大气污染预警预报中心二期建设,建设上海城市环境噪声控制工程技术中心。推动上海市环境标准科创中心建设。加强区域和流域环境科技协作。

#### (八)积极推进社会共治共享

加强环境宣传教育,积极弘扬生态文明主流价值观,发布公众环境友好行动指南,鼓励公众自觉践行绿色生活、绿色消费,形成低碳节约、保护环境的社会风尚,提高全社会生态文明意识。整合各类社会资源,建设完善一批环境宣传和科普教育基地。全面推进环境信息公开,充分发挥广播、电视、报纸和各类新媒体宣传作用和舆论监督,推动全社会共抓环境保护。完善企业环保诚信体系,建立企业环境信用评价制度,扩大企业环境责任报告发布范围,推进绿色供应链管理体系试点。探索建立环保志愿者制度,积极推动环保志愿者参与环境保护行动。完善有奖举报制度,搭建环境保护网络举报平台。探索环境公益诉讼制度,支持和鼓励社会组织提起环境公益诉讼,维护环境公共利益。

#### (九)加强环境合作协作交流

积极实施长江经济带生态环境大治理、大保护,强化立法、规划、标准、政策、执法等领域协同与对接。深化长三角大气污染联防联控机制,积极推动机动车异地同管、船舶排放控制区建设、高污染天气协同应急等重点工作。建立长三角区域水污染防治协作机制,持续推进太湖流域水环境综合治理。配合完成长三角地区战略环评,完善区域环评会商机制。健全区域环境应急联动机制,提高突发环境事件应急协作水平。继续深化国际环境合作与交流,加强环境科技、人才多边或双边交流,积极履行国际环境公约。



### 专栏6 “十三五”环境保护重点工程

1. 饮用水环境安全保障工程。主要包括建成黄浦江上游金泽水库及相关配套工程,完成郊区供水集约化,推进太浦河清水走廊建设,完善多元联动原水布局等工程;全面关停二级水源保护区内排污口,强化船舶污染监管等。

2. 污水处理设施建设完善工程。主要包括石洞口、竹园、白龙港、虹桥、泰和及郊区南翔、松东、朱家角、崇明城桥等30余座城镇污水处理厂提标改造和新建、扩建工程,石洞口、竹园、白龙港、松江、嘉定、奉贤、浦东、金山、青浦、崇明等区污泥处理处置工程,闵行、杨浦、浦东、嘉定、松江、青浦和金山等区通沟污泥处理设施建设等工程。

3. 城市面源污染治理工程。主要包括苏州河段深层排水调蓄系统建设,中心城区21座雨水泵站的旱流截污改造以及老旧小区雨污混接改造等工程;推进浦东临港、徐汇滨江等海绵城市试点。

4. 河道湖泊综合整治工程。主要包括56条段以上黑臭河道综合整治,200公里重污染河道治理,259个国考断面和市考断面水质达标综合整治,1000公里中小河道生态治理,1.2万公里镇村级河道疏浚,淀山湖、汪洋湖及周边水系生态修复等重点工程。

5. 燃煤大气污染治理工程。主要包括燃煤电厂超低排放改造,自备电厂燃煤机组清洁化改造,集中供热和热电联产燃煤锅炉清洁能源替代,全面取消分散燃煤等工程。

6. 挥发性有机物综合治理工程。主要包括针对有机化工原料制造、合成材料、化学药品原药制造、初级形态的塑料及合成树脂制造、合成橡胶制造、合成纤维单(聚合物)制造等6个行业实施LDAR,上海石化、高桥石化、上海化工区、华谊集团、金山二工区、宝钢集团等重点企业实施VOCs综合治理等。

7. 土壤污染治理修复工程。主要包括南大、桃浦等地区土壤(地下水)污染治理修复试点以及吴淞、高化、金山卫土壤(地下水)环境调查等工程。

8. 工业污染防治与转型升级工程。主要包括全市3000项产业结构调整重点项目,高桥、吴泾地区适时启动功能转型,杭州湾北岸地区制造业转型升级,桃浦、南大、吴淞等地区产业转型,外环线以内、郊区新城、大型居住区、虹桥商务区及其拓展区、饮用水水源保护区、崇明生态岛(本岛)等六个重点区域内污染企业关停调整等重点工程。

9. 重点区域生态环境综合治理工程。分批明确区域清单和整治计划,滚动实施重点区域生态环境综合治理。

10. 畜禽养殖业污染治理工程。主要包括养殖总量控制在200万头标准猪(出栏)以内、规模化养殖场总数控制在300家以内,完成保留规模化畜禽养殖场污染减排以及2720家不规范中小畜禽养殖场(户)关停调整等。

11. 美丽乡村建设工程。主要包括农村生活污水治理工程以及完成基本农田保护区内规划保留地区村庄改造等工程。

12. 固体废物处理处置和综合利用工程。主要包括老港再生能源利用中心二期和奉贤、松江、嘉定郊区生活垃圾末端处置设施建设,区级中转站和环卫综合基地新建改造工程,老港一般工业固体废物填埋场二期工程,废弃电器电子产品深度处理项目以及再生资源回收示范、医疗废物第四条无害化处置设施建设等工程。

13. 绿地林地建设工程。主要包括新建绿地6000公顷(其中,公园绿地2500公顷以上),新增林地30万亩以上。重点推进沿江、沿海、沿路、沿河生态廊道建设,3000平方米以上公园绿地500米服务半径扫盲工程,郊野公园及郊区休闲林地建设,隔离林带、防护林带等公益林和绿地建设工程。

14. 环境监管能力提升工程。主要包括按照法定程序,完成《上海市环境保护条例》修订,制定本市排污许可证管理规定以及制定一批地方标准和技术规范等;完成长三角区域空气质量预测预报系统建设,完善水质自动监测站点、土壤(地下水)环境、声环境污染源监测网络建设,全面完成重点产业园区特征污染因子监控网建设,完善辐射预警在线监测体系和重要饮用水水源地在线监测系统;推进智慧监测、智慧监管、智慧门户三大应用平台建设等工程。

# 上海市人民政府关于印发《上海市城乡建设和管理“十三五”规划》的通知

(2016 年 10 月 17 日)

沪府发〔2016〕92 号

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

现将《上海市城乡建设和管理“十三五”规划》印发给你们，请认真按照执行。

## 上海市城乡建设和管理“十三五”规划

“十三五”时期(2016—2020 年)，是我国全面建成小康社会的关键阶段。到 2020 年，上海要基本建成国际经济、金融、贸易、航运中心和社会主义现代化国际大都市，形成具有全球影响力的科技创新中心基本框架。对照上述目标，为进一步提升上海城乡建设和管理水平，完善城市功能，促进经济社会发展，增进市民福祉，根据《上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》，制定本规划。

### 一、回顾“十二五”发展，认清面临的新形势

#### (一)“十二五”发展情况

“十二五”时期，上海坚持创新驱动发展、经济转型升级，充分发挥世博会后续效应，加快推进现代化基础设施建设，全面加大城市管理力度，努力改善生态环境，城市面貌和形象显著改善，城乡建设和城市管理水平迈上新台阶。

#### 1. 现代化基础设施体系日趋完善

枢纽型、功能性、网络化城市基础设施体系基本形成，为“四个中心”和现代化国际大都市建设奠定了坚实基础。重大基础设施建设投资超过 5860 亿元，开工建设 123 项重大工程，基本建成 91 项。浦东国际机场货邮吞吐量保持世界第三、国际旅客吞吐量占全国机场三分之一以上。京沪高速铁路上海段建成通车。轨道交通运营线路达到 15 条，总长达到 617 公里(含磁悬浮)，轨道交通运营线路长度跃居世界第一。高速公路通车里程达到 826 公里。青草沙和东风西沙水源地建成使用，两江并举、多源互补的原水供应格局进一步完善。全面落实“一主多点”规划布局，老港固废综合利用基地建成再生能源一期、综合填埋一期等。郊区重点新城基础设施加快建设，美丽乡村建设力度不断加大，城乡发展一体化水平显著提高。

#### 2. 城市精细化管理水平显著提升

大力推进依法治市，加强基层基础建设，城市管理向精细化、综合化、社会化迈出新步伐。上海世博会后市容环境治理成果得到巩固，一批城市管理制度规定得到固化。全市所有街镇设立城市网格化综合管理中心，近半居村委探索建立工作站，全市“一张网”和市、区县、街镇三级管理格局初步形成。推动网格化管理向城市住宅小区和农村地区拓展，推进网格化管理与大联动、大联勤、“12345”市民服务热线等融合互动。加强住宅小区综合治理，健全物业服务市场机制，着力解决住宅小区难题顽症。群租、黑车、乱设摊、违法建筑等突出顽症整治取得明显成效。全面开展建筑市场集中整治，系统开展城乡建设交通领域运行安全 and 生产安全梳理和研究，建设工程生产安全事故死亡事故起数及死亡人数较“十一五”下降 41%，实现安全生产形势持续稳定好转。强化高层建筑、玻璃幕墙、地下空间、老旧公房、危险品运输、燃气管道以及大型交通枢纽等重点危险源安全运行管理，完善应急预案体系，制定了一批安全法规规章和规范性文件。市、区县两级城市维护公共财政保障机制基本建立，投入资金稳步增加，城市维护水平逐步提高。

#### 3. 城乡建设管理体制机制不断完善

聚焦城乡建设管理领域突出问题,以体制机制改革为抓手,不断提升城乡建设和管理水平。深化政府管理体制改革,市城乡建设管理委和市交通委完成分设,强化了城市综合管理和综合交通管理职能;市住房保障房屋管理局与市城乡建设管理委合并为市住房城乡建设管理委,进一步强化了城市综合管理职能;理顺城管执法体制机制,单独设立市城管执法局,做实市和区县城管执法机构,健全公安对城管执法保障机制,推进城管执法重心下移、力量下沉,基层一线执法管理效能进一步提升。深化建设工程行政审批制度改革,市住房城乡建设管理委行政审批事项精简幅度近 70%。深化行业市场化改革,道路设施、绿化市容、排水与河道等养护作业市场化改革取得阶段性成效。修订《上海市建筑市场管理条例》,进一步释放建筑市场活力,建设统一开放、竞争有序、诚信守法、监管适度的建筑市场体系。出台《关于进一步加强本市重大工程建设管理的实施意见》,进一步完善市重大工程协调推进机制,提升市重大工程建设管理水平。

#### 4. 科技创新和建设行业转型发展步伐加快

出台《上海市绿色建筑发展三年行动计划》,明确新建绿色建筑、既有建筑节能改造和装配式建筑发展路径,绿色建筑发展规模和质量均位居全国前列。建立“上海市国家机关办公建筑和大型公共建筑能耗监测系统”,在全国率先完成 400 万平方米的节能改造重点示范任务。全市累计建设装配式建筑超过 1000 万平方米,预制构件产能达到 500 万平方米,建筑工业化产业链初具雏形。出台《关于推进建筑信息模型技术应用的指导意见》,明确了三年内上海推进建筑信息模型技术(BIM)应用的时间表和路线图,完善政府监管模式。在上海中心、迪士尼等大型项目中积极推进 BIM 技术应用,提高了建设管理效率。

#### 5. 市民生活品质显著提升

加大住房保障、旧区改造、交通出行、生态环保等领域工作力度,取得显著成效。形成了廉租住房、公共租赁住房、共有产权保障住房、征收安置住房“四位一体”、购租并举的住房保障体系,五年共新建筹措各类保障性住房 87.8 万套,完成中心城区二级旧里以下房屋改造 320 万平方米,受益居民约 12.6 万户,积极推进“城中村”改造。加快推进“公交优先”发展战略,轨道交通网络化运营效率不断提高,新开通一批“最后一公里”公交线路,公共交通服务水平显著提升,全市公共交通日均客运量达 1820 万乘次。生态环境质量逐步改善,建成区绿化覆盖率达到 38.5%,森林覆盖率达到 15%。持续推进环保三年行动计划,城乡水环境面貌明显改善,城镇污水处理率达到 91%,完成 23.5 万农户生活污水处理设施改造,约 680 个行政村实施了村庄改造工程。除横沙岛外,全市郊区集约化供水目标全面完成,城乡供水服务均衡化基本实现。

在取得成绩的同时,也要清醒地认识到,上海城乡建设和管理工作还存在不少问题,主要表现在:一是城市综合管理水平有待进一步提升,城市综合管理信息化水平有待进一步提高,各类信息资源之间互联互通、信息共享、协同运作有待加强,城市管理现状与国际化大都市的要求和市民群众期望还有一定差距。二是基础设施一体化效应有待进一步增强,运行效率有待提高,地下空间统筹开发亟待加强,城市安全运行体系有待进一步完善,应急处置能力有待提高。三是城市更新和房屋维护水平有待进一步提升,旧区改造方式需进一步创新,“城中村”改造难度大,老旧住房改造和历史建筑保护任务艰巨。四是建设行业转型发展步伐有待进一步加快,建筑市场无序竞争现象仍然存在,建筑工业化处于起步阶段,装配式建筑产业链尚未成熟。

#### (二) 面临的新形势

“十三五”期间,上海城乡建设和管理面临着新形势,全面加强城市综合管理,已成为上海城乡建设和管理工作的重中之重。

##### 1. 城乡建设和管理面临新约束

上海城市发展面临人口、土地、环境、安全四条底线,要严格控制全市人口规模,规划建设用地规模负增长,建设用地只减不增、生态用地只增不减,锚固城市生态基底,确保城市安全运行。面对约束趋紧的发展形势,城乡建设和管理要系统谋划,科学发展,为破解城市发展矛盾提供有力支撑。

##### 2. 城乡建设和管理进入新阶段

上海持续大规模、高强度城市建设阶段已过去,城乡建设和管理要以增量建设向存量优化和有机更

新转变,行业发展要从规模扩张型向质量效益型转变。要充分体现全生命周期、低影响开发、绿色化等理念,进一步完善城市综合管理体制机制,加快构建与超大城市相匹配的城市综合管理体系。

### 3.城乡建设和管理面临新要求

上海城乡建设和管理正从传统建设管理和设施运行管理向城市综合管理方向转变,制度创新和科技创新已成为提高上海城乡建设和管理水平的两大引擎。要注重改革和法治相衔接,充分应用科技手段,显著提高城市管理效率,不断提升城乡建设和管理现代化水平。

### 4.城乡建设和管理肩负新使命

以人为本,建设更加生态宜居城市已成为上海城乡建设和管理的新使命。要推进政府、社会、市民协同治理,进一步加大民生改善力度,推进住房保障、旧区改造、环境建设和管理等,推进公共服务均等化,让市民群众分享城市发展成果,在城市发展中拥有更多获得感。

## 二、明确“十三五”发展总体思路

### (一)指导思想

全面贯彻党的十八大,十八届三中、四中、五中全会、中央城镇化工作会议、中央城市工作会议精神 and 习近平总书记系列重要讲话精神,贯彻“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,坚持“五大统筹”,按照当好全国改革开放排头兵、创新发展先行者的要求,认识、尊重、顺应国际大都市发展规律,依法规划建设管理城市,更加注重以人为本、安全为先、管建并举、管理为重,着力转变城市发展方式,着力塑造城市特色风貌,着力提升城市生活品质,着力改善城市管理服务,努力建设和谐宜居、富有活力、更具魅力的现代化国际大都市。

### (二)基本原则

1.坚持民生优先。始终把保障和改善民生作为工作的出发点和落脚点,顺应市民群众新期待,大力推进城市共建共享,努力增进民生福祉,让市民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好。

2.坚持依法管理。始终把依法治市与文明共建相结合,加强法治规范和德治相结合,提升城市文明程度和市民文明素质。强化底线思维,坚持集约高效与安全便利相结合,着力守住底线,努力补齐短板。

3.坚持改革创新。以体制机制改革为核心,最大限度地激发市场和社会活力。加大科技创新力度,提高城市运行智能化水平。坚持改革创新与传承保护相结合,在创新转型中延续历史文脉,增强城市魅力,激发城市活力。

4.坚持统筹协调。对接国家“一带一路”、长江经济带等国家战略,加强长三角城市群合作,推进区域重大基础设施互联互通。坚持完善功能与宜居宜业相结合,推进城市更新和产城融合,统筹规划、建设、管理,推进城乡发展一体化。

5.坚持绿色发展。把生态文明理念全面融入城乡建设和管理中,树立全生命周期管理理念,推行低影响开发模式。推进绿色发展,保护生态环境,注重城市修复,努力形成绿色低碳的城市发展模式,营造宜居城市环境。

### (三)发展目标

对标世界一流城市,以提升超大城市管理水平为主线,围绕城市综合管理、城乡一体建设、城市运行安全、生态环境改善、城乡住房发展等事关城市发展、民生改善的重点领域,以体制机制改革和科技创新为动力,城乡建设和管理绿色化、精细化、智能化、法治化水平显著提高,城市综合管理体系和城乡基础设施体系进一步完善,城市综合竞争力进一步增强,努力建设安全、整洁、有序、高效、法治的现代化国际大都市,让全市人民生活更美好。

1.形成依法管理、精细科学的城市综合管理格局。建立健全“一条热线、一个平台(网格化管理平台)、一支队伍(城管综合执法队伍)、一个综合兜底协调部门与若干行政管理部门”组成的“1+1+1+1+X”城市综合管理格局。构建资源整合、职责清晰、权责一致、权威高效的城管执法体制机制。构建系统化、全覆盖的城市综合管理法规标准体系。城市维护投入不断增长。

2.建成运行高效、一体衔接的现代化基础设施体系。建设适应超大城市特点的高效基础设施系统,各类基础设施布局合理、衔接紧密,网络效应和整体运营效率不断提高。统筹推进城乡基础设施建设,不断提升城乡基础设施水平和服务质量,不断完善城乡一体化的基础设施体系。

3.形成应防有力、系统严密的城市安全防御能力。加强城市运行安全体制机制建设,注重从应急管理向风险管理转变,建立与城市运行风险相匹配、覆盖应急管理全过程和全社会共同参与的突发事件应急体系。到2020年,实现建设工程安全事故起数及死亡人数较“十二五”进一步下降10%以上。

4.建成绿色低碳、循环发展的城乡生态环境。以制度建设为抓手,着力推进绿色发展、低碳发展和循环发展,探索高密度条件下建设生态宜居城市的新路径,提高生态文明建设水平。创新环境治理理念和方式,形成政府、企业、公众共治的环境治理体系,实现环境质量总体改善。

5.形成住有所居、有机更新的民生保障体系。坚持以居住为主、以市民为主、以普通商品住房为主,进一步深化住房制度改革,构建购租并举的住房供应市场体系,保持房地产市场健康发展。更加注重成片、成街坊历史风貌和乡村风貌整体性、普遍性保护,推进城市改造向城市有机更新转变。

6.形成创新引领、规范有序的行业发展趋势。推动上海城市管理综合信息共享交换平台建设,构建城乡建设和管理数据资源中心,探索构建城市信息模型(CIM)框架,创建国内领先的BIM综合运用示范城市,建筑行业信息化和工业化水平显著提升。建筑市场公平竞争规范有序,政府监管方式进一步转变,建设行业转型升级步伐加快。

### 三、加强城市综合管理

坚持以人为本,加强制度建设,城市治理水平不断提升,城市综合管理效能大幅提高,市民群众满意度显著提升。

#### (一)建立健全城市综合管理标准体系

围绕到2020年建立“法制健全、体制协调、机制顺畅、科学合理、运转高效、市民参与”的城市综合管理体系和建设更干净、更有序、更安全的现代化国际大都市的目标,聚焦基础设施运行安全、公用事业服务、市容环境改善、各类行政执法、住宅小区物业管理等重点领域,编制上海城市管理标准体系,构建系统化、全覆盖的城市管理标准体系。按照中心城区、城乡结合部、郊区的不同特点,建立针对性的城市管理标准。中心城区重在提升功能和品质,城乡结合部重在消除差距和短板,新城重在建设相对独立的综合性、现代化新城,新市镇突出特色和注重人居环境。完善城市管理标准执行评价机制。

#### (二)完善城市综合管理体制机制

坚持系统集中性的原则,积极推进城市管理从部门分割向综合协调、跨部门管理模式转变,提升城市综合管理能级。深化完善城市管理大部门制,进一步强化市级层面城市管理协同工作机制,发挥组织指导、综合协调、监督考核作用,并对管理边界模糊、管理空白等兜底协调。按照“上下对接、相对一致”的原则,结合实际,完善区城市综合管理体制机制,探索形成属地管理、事权明晰、权责一致、分工合理、条块联动、监督有力、执法相对集中的区城市综合管理格局。强化街镇城市综合管理体制,进一步落实市委、市政府《关于进一步创新社会治理加强基层建设的意见》,健全街镇综合管理、联动执法体制机制加强基层管理执法力量,增强工作合力。

#### (三)拓展城市网格化管理

完善市、区、街镇城市网格化管理体系,打造基层社会治理基础性平台,做实街镇城市网格化综合管理中心,推进居村工作站建设,强化街镇及社区在基层城市综合管理上的发现、处置职能。推动城市网格化管理范围向住宅小区、农村地区延伸,管理内容向社会管理、公共服务等领域拓展,逐步实现对市域范围和城市综合管理领域的全覆盖。强化网格化管理与“12345”热线等协同联动,拓展网格化管理社会化参与平台,构建多渠道、全方面的发现机制,进一步提升城市网格化管理效能。

#### (四)深化城市管理执法体制改革

健全市、区、街镇三级城管执法工作体系,落实街镇对城管执法队伍人财物的实际管理,加快构建资源整合、职责清晰、权责一致、权威高效的城管执法体制机制。合理界定管理与执法边界,防止以执法代替管理。加强城管执法部门与规划国土资源、市场监管等部门联动,健全跨部门信息共享、案件移送和执法协作机制。积极推进城市管理、市场监管、社会管理等领域分类综合执法改革。强化城市管理执法队伍建设,推进城管执法人员分类管理改革试点。完善城管执法人员行为规范、素质培训、激励保障、监督约束等制度,加强城管执法机构队伍下沉街镇后的指导、监督和考评。强化城管执法基层基础建设,深入推进城管执法机构标准化、规范化建设。完善城管执法人员分类培训体系,健全执法人员工伤保险

制度。按照“谁使用、谁管理、谁负责”的原则,建立城市执法协管人员的招聘、管理、奖惩、退出等制度。提高城市管理执法水平,依法界定各级城管执法机构职责范围,制定公布市、区、街镇三级城管执法机构权力清单和责任清单。建立健全执法规范,努力提升城市管理法化水平。增加对城管执法部门装备、技术等方面的投入,提升城管执法装备现代化水平。全面落实严格规范公正文明执法要求,改进执法工作方式。完善执法监督机制,全面落实行政执法责任制。

#### (五)建立城市顽症治理长效机制

健全全方位问题发现机制,充分发挥网格化监督员和“12345”“12319”热线等作用,鼓励市民积极主动发现问题,运用大数据等分析技术,及时锁定各类城市管理顽症。加强市区协同综合整治,深化部门联手、条块联动的工作格局,加强绩效考核、责任追究和社会监督。因势利导,充分发挥社会自治作用,不断提高顽症治理整体水平。完善常态长效管理机制,统筹城市规划、建设、管理,避免源头上产生城市管理顽症。建立滚动推进机制,开展综合整治,对实践中行之有效的综合治理措施以法规形式加以固化。强化街镇对基层一线执法队伍的统筹,维护城市运行和管理秩序。

### 四、推进城乡建设协调发展

对接“一带一路”、长江经济带、长三角地区协同发展要求,把低影响开发建设(LID)模式贯穿于规划、建设、管理全生命周期,加强各类设施建设紧密衔接,发挥网络效应和协同效应,推进区域和城乡建设协调发展。

#### (一)构建区域一体化基础设施体系

加快区域交通基础设施互联互通建设,以共建长三角世界级城市群为目标,加快推进交通基础设施共建共享、协同发展,统筹水路、铁路、公路、航空建设,打造综合立体交通走廊。共建跨区域生态网络,加强长江流域水环境综合治理,构建沿江绿色生态廊道,重点是共同维护长三角近沪地区河口海岸滩涂湿地及自然保护区和杭州湾及长江、黄浦江等区域性生态保护地区,加强区域生态廊道对接,维护区域生态安全。围绕加强与江苏、浙江在长江和太湖流域水资源供给方面的战略合作,探索建立长三角区域内水源地联动及水资源应急机制。主动参与国家气源引进和通道工程建设,加强与长三角天然气管网互联互通,形成管网反输能力,增强调度灵活性,实现区域应急救助。

#### (二)推进城乡一体化建设

坚持“网络化、多中心、组团式、集约型”的城市空间发展格局,构建“主城区—新城—新市镇—乡村”多层次城乡体系,注重交通引导发展,实现集约紧凑、功能复合,促进城乡发展一体化。提升主城区设施能级水平。坚持公交优先,构建一网多模式的轨道交通体系,推进公交线网与轨道交通网络融合,提高地面公交服务水平和吸引力,到2020年,中心城区公交出行分担率达到55%。优化路网结构,提升路网整体通行效率和服务能力。按照“适度供给、调控需求、动态平衡、集约共享”的原则,完善差别化停车管理政策。优化城乡生态绿化布局,推进各类无障碍设施建设,不断提升城市品质和宜居水平。大力推进新城和镇的建设。加大郊区特别是工业区、非建制镇等污水管网改造力度,全面提升郊区污水处理水平,城镇污水处理率达到95%。强化郊区新城、新市镇和集镇基础设施建设和公共设施配套。推进美丽乡村建设,以村庄改造为载体,大力推进美丽乡村建设工作,对规划保留村庄,开展村内基础设施建设、村庄环境整治和公共服务设施建设三大工程,不断推进农村人居环境持续改善。到2020年,全面完成基本农田保护区内规划保留地区村庄改造工作,累计创建评定100个左右美丽乡村示范村。

#### (三)推进重大工程建设

继续加大重大工程推进力度,充分发挥重大工程对城市功能提升和经济社会发展的带动作用。完善重大工程组织管理机制,进一步创新重大工程前期工作机制,优化重点区域、重要项目的规划和环评工作,提高审批效率,加快征收腾地进度,为项目推进创造条件。强化组织推进机制,加强市区之间、部门之间的统筹联动。健全完善重大项目储备机制,加强对后续储备项目前期研究和方案设计,为项目顺利启动奠定基础。

#### (四)推进地下空间和综合管廊建设

顺应城市立体化发展要求,统筹协调地下空间、地下管线建设管理,最大限度预防和减少安全风险,保障城市安全有序运行。开展地下空间竖向分层规划,拓展城市空间资源,分层、分类、分期开发利用地



下空间资源,形成功能适宜、布局合理、竖向协调一体、横向互联互通的地下空间系统,优先确保城市公共安全保障的地下空间使用,重点建设地下公共交通和市政基础设施空间,预留地下物流、水资源调蓄、能源输送等功能通道,打造“立体城市”。加强地下管线综合管理,到 2020 年,构建较为完善的城市地下管线规划、建设、运行、维护监管体系,建成完善的全市性地下管线综合管理信息平台,基本完成全市老旧管网改造工作,建成较为完善的地下管线应急防灾体系,地下管线综合管理处于全国领先水平。开展地下综合管廊规划,加快推进地下综合管廊建设,结合道路新建改建、轨道交通建设和城市更新等,因地制宜推进综合管廊建设,“十三五”时期,建成地下综合管廊 100 公里。积极探索地下综合管廊有偿使用机制。

#### (五)推进海绵城市建设

把海绵城市理念体现到城市规划、建设、管理的全过程,综合采取“渗、蓄、滞、净、用、排”等措施,充分利用自然空间,实现雨水综合管理,恢复水生态,改善水环境,提高水安全。到 2020 年,基本形成生态保护和低影响开发雨水技术与设施体系,基本形成完善的排水防涝体系,基本形成初期雨水污染治理体系,到 2020 年,海绵城市建设面积达到 200 平方公里。建立符合上海特点的海绵城市建设标准和管控体系,建成区结合城市更新、旧区改造、道路和排水系统改造等有序推进海绵城市建设,郊区新城、重点功能区域、重点转型区域、成片开发区域和郊野公园建设中全面落实海绵城市建设要求。坚持集中与分散相结合,建设若干大型深层雨水调蓄工程。推广海绵型建筑与小区,采取屋顶绿化、雨水调蓄与收集利用等措施,提高建筑与小区的雨水积存和蓄滞能力。提高城镇排水系统建设标准,中心城及郊区新城城镇排水建设标准不低于 5 年一遇,其他地区城镇排水建设标准不低于 3 年一遇。加大城市排水防涝设施建设力度,用 5 年时间消除中心城建成区排水系统空白,同步开展并支持郊区排水系统新建和完善。

### 五、保障城市安全运行

强化风险意识和底线思维,从应急管理向风险管理转变,提升预防和处置突发事件的能力,确保城市运行安全。

#### (一)完善城市设施维护管理体系

建立健全城市设施数据库,摸清全市基础设施底数,加强动态维护和更新。加大城市设施全生命周期维护管理力度,大力推广预防性养护和综合性养护。完善城市维护体制机制,进一步明确市、区城市维护事权分工,落实城市维护主体责任;加大城市维护资金投入,健全与设施规模、管理标准等相适应的维护投入机制,确保各类设施得到及时有效维护。健全养护行业一线职工收入正常增长机制,维护职工合法权益和队伍稳定。深化城市养护作业领域市场化改革,鼓励养护企业走规模化、专业化发展道路,不断提升城市基础设施的养护效率和服务水平。

#### (二)强化设施运行安全管理

强化风险隐患排查整治,重点做好轨道交通、道路交通、高架桥隧、高层建筑、消防设施、地下空间、地下管网、老旧房屋、玻璃幕墙、排涝设施等领域的安全管理。加强房屋全生命周期管理,健全覆盖住宅、非居住房屋的安全排查和处置机制,建立全市房屋建筑信息数据库,通过地方立法明确房屋业主和使用人主体责任,建立本市房屋周期性强制检测、强制维修、限制使用等制度。强化源头到龙头全过程管理,进一步优化“两江并举,多源互补”的原水供水格局,加强水源地保护力度,提高供水安全保障能力。加强地下空间使用安全管理,落实地下空间权属、使用和管理单位主体责任。强化轨道交通、危化品储运等安全管理,加强供水、燃气、供电、供油等各类“生命线工程”的保护,加强管线占压的排查整治。

#### (三)加强建设工程质量安全管理

持续加大工程质量管理力度,实现建设工程安全生产形势持续稳定好转,建设工程质量整体水平稳中有升,重大工程质量达到国际先进水平,建筑工程安全性、耐久性明显增强。理顺管理机制,落实管理责任,严格落实质量安全管理“五方主体责任”,健全以施工总承包单位为中心,建设、监理、勘察、设计及其他有关单位各负其责的责任体系。推进落实注册执业人员质量责任,强化工程质量终身责任制。完善管理制度,构建管理体系,研究建立建设工程质量和安全风险评估制度、施工过程中的设计签认制度、工期及进度审核制度、工程质量保险制度等,健全工程质量安全监管和技术管理法规制度体系。创新监管执法机制,推进施工现场质量标准化,推进建设工程在线监管,加强检测检验,推行质量安全

巡查制度,建立市场与现场联动的监管机制。集中整治非法违法生产行为,坚决遏制重特大事故发生。

#### (四)完善城乡建设防灾减灾体系

编制实施城乡建设防灾规划,加快城市绿地系统防灾避险规划落地,分类推进社区防灾实施规划,研究制定大型商业区、经济开发区、重要商务区、居住区等不同类型社区防灾技术要求,推进新建社区防灾设施、避难场所与房屋建筑同步规划设计。强化城乡建设防灾规划落实。提高城市综合防灾和安设施配置标准,优化完善城市防汛、排涝、消防、抗震、应对地质灾害、地下空间安全使用、重大市政设施沿线地面沉降等预警预报机制,全面提高灾害防治水平,有效提升应急管理能力。加强应急避难场所规划建设,加强政府飞行队(警用、消防)直升飞机临时起降点、应急着陆点、取水点规划建设,加强无人机使用监控。深化城市应急联动体系建设,加强高层建筑、轨道交通、化工等消防专业应急救援队伍建设,落实各类专项应急预案,明确部门联动职责和响应程序。完善街镇、居村应急管理组织体系和应急设施,发挥街镇城市网格化综合管理中心在应急联动中的作用,构建全天候、系统性、现代化的城市运行安全保障体系。

### 六、推进城乡绿色发展

着力推进绿色发展、低碳发展和循环发展,努力形成有利于保护环境的生产生活方式,提高生态文明建设水平。

#### (一)构建城乡绿色生态网络

划定城市开发边界、永久基本农田、生态保护控制线,增加生态空间,推进绿地林地湿地融合发展。构建“双环、九廊、十区”“多层次、成网络、功能复合”的市域生态空间体系。加快建设郊野公园,完善地区公园、社区公园、街心公园等各类城市公园,人均公园绿地面积达到 8.5 平方米。打造城市绿道系统,大力发展屋顶绿化和立体绿化,全面提升市民生态文明感受度和获得感。加强绿色基础设施骨架构建,大力建设生态廊道、防护林带和生态公益林,显著增加农田林网覆盖率,完善生态补偿制度,实施绿地、林地占补平衡,到 2020 年,森林覆盖率达到 18%。加强生态资源保护管理,全面落实全市生态保护红线划示,确保生态保护红线内的各类资源得到有效保护。完善生态补偿制度,加强湿地自然保护区建设和管理,加快推进陆域及海域生态修复。加强河道蓝线管理,到 2020 年,河湖水面率达到 10.1%。大力推行生态绿化方式,倡导节约、自然理念,推进生物多样性保护。

#### (二)推进生态环境综合治理

持续加大环境治理力度,强化重点区域生态环境综合整治。继续保持违法建筑治理力度,聚焦违法用地、违法建筑、违法经营、违法排污、违法居住等“五违”问题,结合产业结构调整、“城中村”改造和水环境治理,滚动实施重点区域生态环境综合整治,到 2017 年,重点整治区域生态环境面貌得到明显改善。制定实施土壤污染防治行动工作方案,开展土壤环境质量调查,加强建设资源整合、权责明确的土壤环境管理体系。以确保人居环境健康为核心,实施建设用地准入管理,推进土壤污染防治与修复。完善生态综合治理体制机制。加强全市指导协调、督促推进,健全区推进体制机制,统一部署落实辖区生态环境综合治理,并逐级落实属地管理责任,加强街镇日常管理,形成条块结合、协同治理、联动执法的生态环境综合治理体系。

#### (三)大力发展绿色节能建筑

推动绿色生态城区建设。大力推进绿色建筑规模化发展,推行绿色施工、绿色运营,鼓励创建绿色生态示范城区。通过地方立法建立强制推行制度,全市新建民用建筑全部执行绿色建筑标准,低碳发展实践区、重点功能区域内新建公共建筑按照二星级及以上标准建设的不得低于 70%。倡导可再生能源与建筑一体化应用,积极推广太阳能光伏发电技术应用、稳步推进太阳能热水建筑一体化技术,鼓励适宜可行的地方推广浅层地能利用技术,建设绿色宜居城市。建立各类公共建筑能耗定额标准和用能约束机制,“十三五”时期,完成 1000 万平方米既有公共建筑节能改造。在老旧小区改造中,推广实施绿色化改造,增强宜居性。倡导建材工业绿色制造,全面推行清洁生产,发展智能制造,引导建材生产企业提高信息化、自动化水平。开展绿色建材评价标识工作,搭建绿色建材数据库。扩大绿色建材应用范围,重点开展通用建筑材料、节能节水节材与建筑室内外环境保护等方面材料和产品的绿色评价工作。

#### (四)加强垃圾综合治理



坚持源头分类、再生资源回收利用和提升处置设施能力并重,推进再生资源回收与生活垃圾清运体系“两网协同”,以完善无害化处理体系、提高资源化和减量化水平为目标,推进生活垃圾、建筑垃圾、工业垃圾等综合治理,显著减少固体废弃物排放。全面形成以“绿色账户”为特征、激励约束并重、城乡一体的生活垃圾分类减量模式,逐步实现分类减量居住区全覆盖。完善生活垃圾分类收集、运输、处置体系,坚持“大分流、小分类”基本路径,按照中心城区区域统筹消纳、郊区属地自行处理的原则,落实区的主体责任,着力增强餐厨垃圾、厨余果皮垃圾处置能力,“十三五”时期,基本实现原生生活垃圾零填埋。加快建立建筑垃圾中转消纳处置体系,落实中转利用场所,推进拆房垃圾、装修垃圾资源化利用设施建设,鼓励工程渣土区域内就地利用,推进工程泥浆预处理和工程垃圾资源化利用,推动建筑工地垃圾“零排放”。完善工业固废等回收和利用体系,实现各类工业废弃物的高效资源化利用。落实循环经济要求,推进老港等静脉产业园区建设。推进包装减量工作,推进净菜入城、净菜销售等措施,推广使用可降解、易回收、低成本包装材料,从源头上减少垃圾产生。

## 七、改善市民居住水平

坚持民生为先、规划引领、有序推进,注重品质、多元参与、利益共享,推进城乡住房发展和城市更新,营造宜居环境。

### (一)完善城镇住房保障体系

着力深化完善廉租住房、公共租赁住房、共有产权保障住房、征收安置房“四位一体”、购租并举的住房保障体系,“十三五”时期,各类保障性住房新增供应约 30 万套(户)。健全住房保障准入标准动态调整机制,加强共有产权保障住房和公共租赁住房等供后管理,完善住房保障退出机制,实施廉租住房和公共租赁住房管理并轨。推进保障性住房建设,支持与具有全球影响力的科技创新中心建设相适应的人才公寓等建设,以商品房配建和代理经租社会闲置房源等多种渠道,解决青年人才阶段性住房困难。加大旧区改造力度,重点推进中心城区集中成片二级旧里以下房屋改造,“十三五”时期,中心城区完成成片二级旧里以下房屋改造 240 万平方米。积极推进中心城区零星二级旧里以下房屋改造。全面启动郊区城镇旧区改造。重点推进已批方案的“城中村”改造,同时,按照“成熟一个、改造一个”原则,再启动部分居住条件困难、安全隐患突出、群众要求强烈的“城中村”改造。推进城市有机更新模式,注重增加公共开放空间和公共服务功能,不断完善城市更新办法。通过旧住房综合改造、旧住房拆除重建、旧小区综合治理、居住类优秀历史建筑修缮等方式,多途径、多渠道地改善市民居住条件。“十三五”时期,实施各类旧住房修缮改造 5000 万平方米。

### (二)促进房地产市场平稳健康发展

完善以居住为主、以市民为主、以普通商品住房为主的住房市场体系,优化土地供应结构,提高商品住房用地的中小套型比例和保障性住房(含人才公寓)配建的比例,以及房地产开发企业自持住房的比例。支持居民合理住房需求,贯彻落实差别化住房信贷政策和税收政策,严格执行限购、限贷等房地产市场调控政策,抑制投机投资性需求。培育发展住房租赁市场,优化购租结构,引导市民通过租赁方式解决住房问题。加强房地产市场监管,进一步规范交易行为,加强交易服务管理,完善商品住房网上备案管理,实行存量住房交易资金监管制度,加快建立健全房地产行业从业人员诚信体系。严厉查处房地产市场违法违规行为。进一步扩大住房公积金制度受益范围。研究拓展住房公积金提取使用途径,更好地满足缴存职工的住房消费需求。加强商办用房市场调控,适度优化地区供应结构,有序调控土地供应节奏,进一步加强商业办公用房供需对接。加强对房地产市场的监测、分析和研判,定期发布统一、规范的房地产市场信息。

### (三)加强住宅小区综合治理

统筹政府、居民、社会等多方面力量,滚动实施住宅小区综合治理三年行动计划,着力解决住宅小区中的突出问题。细化完善市相关部门和专业单位的责任清单,落实区、街镇的相关管理职责,督促居民区党组织、居委会依法加强对业委会的指导和监督。落实业主自我管理主体责任和义务,推动符合条件的住宅小区业主大会应组建尽组建,不断提高业委会规范运作能力。加强物业服务行业市场监管,探索多模式的物业服务方式,不断提升物业服务水平。持续推进二次供水、供电设施、电梯、消防设施、积水点等老旧设施设备改造,着力解决市民最关心、最直接、最现实的民生问题。

#### （四）加强历史风貌和乡村风貌保护

以历史文化风貌区、风貌保护道路、优秀历史建筑和文物保护单位共同构建上海点、线、面相结合的上海历史文化风貌和乡村风貌保护管理体系。加强历史风貌保护区和优秀历史建筑保护,更加注重成片、成街坊历史风貌的整体性和普遍性保护,传承城市文脉。实施上海成片历史风貌保护三年行动计划,进一步扩大历史风貌保护范围,加大历史街区保护力度。开展全市历史街区和包括近现代优秀建筑在内的各类历史建筑普查。通过先予甄别和确认机制,抢救性保护一批历史街区和历史建筑。加强区历史风貌保护体制优化和队伍建设,健全市、区两级风貌保护管理统筹协调机制。推进成片历史风貌区和优秀历史建筑修缮,提升使用功能。加强优秀历史建筑的修缮、改造和使用监管,建立工匠名录,培育掌握传统修缮工艺的工匠队伍。探索风貌保护激励机制,加大政府对风貌保护的投入,制定引导社会资本参与的政策措施。建立健全历史文化名镇名村保护管理体制机制,出台政策,形成市、区、镇协同工作机制,加强历史文化名镇名村、传统村落和乡村风貌保护。

#### （五）提升郊区农民居住水平

加强农村居民集中点规划,引导农民到新城、新市镇居住,重点聚焦实际居住在“三高”沿线、生态敏感地区、环境整治地区以及纯农地区范围内的农村居民。到 2020 年,力争使全市重点区域农民进城进镇集中居住规模有明显提高,农村分散居住情况有明显改善。加快村镇规划编制,合理确定保护村庄、保留村庄、撤并村庄的范围和村民建房布点、范围和用地规模,科学引导农村住房建设。加强村民住房建设技术指导和服 务,落实“工匠制”,加强建房工程质量和安全管理,提高农民建房质量水平。推进农村低收入户危旧房改造,完善农村住房救助方式,建立救助标准动态调整机制,适时调整农村住房救助标准,提升农村村民住房托底保障水平。

### 八、推动建设行业转型发展

聚焦城乡建设和管理领域突出问题,以自贸区建筑业改革试点为突破口,加大体制机制改革力度,建立开放型、联动型、参与型体制机制,形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。

#### （一）深化建设管理体制机制改革

全面清理行政审批事项,推行行政审批标准化建设,实施权力清单、责任清单和负面清单制度。研究建立基于 BIM 的建设管理并联审批平台,建立建设管理行政审批事项的网上虚拟办事大厅。完善建筑市场管理法规体系,以《上海市建筑市场管理条例》为引领,制定一批涵盖市场准入、承包发包、招标投标、信用管理等建筑市场全过程的法规规章,逐步建立起符合国际规范和现代市场经济要求的上海建筑市场管理法规体系。转变政府监管方式,加强市场和现场质量安全行为的事中事后监管。建立市场运行管理的大数据库,建立基于大数据分析为基础的执法监管体系。探索推行政府购买服务和专业人士认可制等,引入社会化工程监管方式。

#### （二）创新建筑市场监管方式

深化建设工程招投标监管改革,按项目资金来源实行分类监管,调整非政府投资工程强制进场招投标的监管要求,落实招标人主体责任,赋予招标人资格预审权和定标权;区分项目规模大小和技术难易程度,采用不同评标办法,避免恶意低价投标,实现合理低价中标;优化招投标监管流程,同类小型项目可实行批量和预选招标;探索实行大型公共建筑设计方案招标。全面推行工程设计、施工和竣工图数字化交付,加快推进数字化审图和建筑档案资料的电子化,实行全过程、全覆盖的工程建设电子化审查审批,提高审批效率。进一步加强事中事后监管,健全建筑市场诚信体系建设,加强信用评价在工程招标、市场准入、日常监管中的应用。到 2020 年,实现建设工程全过程电子化招投标,建立完善的市场化竞争和价格形成机制,实现市场信息公开透明,形成统一开放、公平竞争的承包市场。加强企业资质和个人注册执业资格管理,推进市场化改革,探索由“资质资格管理”向“资质资格管理和信用管理并重”转变,引入工程担保、保险等多元化市场管理机制。加快推进建设工程质量缺陷保险和施工责任险制度,建立健全市场化、社会化的工程风险防控机制。

#### （三）推进建筑业转型升级

加快建筑业向信息化和工业化转型升级,促进建筑行业持续健康发展。全面推广装配式建筑,创建国家住宅产业现代化示范城市,符合条件的新建建筑必须采用装配式技术,到 2020 年,装配式建筑单体

预制率达到40%以上。推广钢结构、钢混组合结构体系应用,新建改建高架、桥梁等市政工程优先采用预制拼装技术。推进内装工业化发展,推广轻质内隔墙、整体厨卫等部品部件应用,外环内的商品住宅原则上应实施全装修,逐年提高外环外商品住宅项目全装修比例。推动全产业链协同融合发展,打造具有国家影响力的建筑工业化产业联盟,加强建筑性能、建筑节能、抗震防灾、新材料应用等方面研发,加快科技成果的转化和应用。加快培育国家级建筑产业化示范基地。促进预制构件市场有序发展。

#### (四)优化调整建筑业产业结构和生产组织方式

优化建筑产业组织结构,充分激发市场主体创新活力,健全创新创业政策和服务体系。支持国有企业股份制和混合所有制改革,鼓励和引导民营企业通过参股、控股、资产收购等多种形式参与国有企业改制重组,拓宽非公经济发展的市场空间。优化市场环境,实现市场优胜劣汰,鼓励企业通过企业转型、重组、并购等方式,通过项目设计施工组织方式的转变,优化产业组织结构。调整完善项目组织方式,完善与工程总承包和项目管理方式相适应的招标投标、施工许可、现场监管和结算审计等政府监管方式,加大在政府投资工程中推行力度,鼓励和支持设计施工总承包、项目管理等模式,实现项目组织方式向专业化、执业化、国际化转变。结合上海自贸区和浦东建筑业改革示范区建设,开展建筑师负责制等建筑业改革创新试点,充分发挥建筑师及其团队在前期咨询、设计服务、专业协同、工程造价和质量控制等方面的作用。

### 九、提升建设管理智能化水平

顺应信息化飞速发展趋势,推动信息化在上海城乡建设和管理领域的深度应用,不断提升城乡建设管理的智能化水平。

#### (一)大力推进智能管理平台建设

构建城乡建设和管理综合信息共享交换平台。整合工程建设、城市运行、城市综合管理和生态环境建设等领域信息平台建设。完善房屋管理、城管执法、燃气监管、道路照明管理等信息系统和服务平台。在现有城市综合管理网格化平台、综合交通管理信息平台、建设市场管理信息平台、地下空间信息基础平台的基础上,基于物联网、大数据技术和电子政务、政务外网基础设施资源,推动本市城市管理综合信息共享交换平台建设,汇聚城乡建设和管理行业以及公安、工商等其他相关部门的基础数据,构建城乡建设和管理数据资源中心,实现各行业信息共享交换。

#### (二)推进建设管理智能化

发挥信息化在城市综合管理中的支撑和引领作用,促进大数据、云计算、物联网等新一代信息技术与城市管理服务的融合。探索构建城市信息模型(CIM)框架。按照城市管理精细化、可视化和社会治理协同化、透明化发展需求,加强互联感知、数据分析和智能决策技术的应用。以人口、法人、空间地理三大数据平台为基础,以城乡建设和管理领域共享平台为切入点,推进城市综合管理相关数据资源的内部共享和对外开放,建立基于数据共享的协同化决策和管理机制,提升市场化的数据开发利用水平。探索多样化互动技术应用,创新公众参与载体。

#### (三)推广BIM等技术应用

推进互联网+、BIM技术、大数据和云计算在建设行业的广泛应用。打造互联网+、BIM+工程建设和城市管理的发展新模式,建立健全BIM技术应用相配套的政策标准体系和推进考核机制,创建国内领先的BIM技术综合应用示范城市,加快推进BIM技术广泛应用。

#### (四)加强城市综合管理信息化基础设施建设

推进信息化技术与城市综合管理融合应用,聚焦监测预警、城市防涝、水环境和燃气安全、工程抗震等,以地下管线和市政设施等的监测预警和应急处置管理为切入点,探索信息技术与地上地下城市基础设施安全预警及运行保障的融合运用,不断完善基础设施监测预警信息化水平。积极推进智慧照明,探索道路照明灯杆综合利用,为新能源汽车充电、移动通信、公共安全等提供空间载体,建设以智慧照明为核心功能,融合绿色能源、智慧安防、应急指挥、无线城市、智能感知和信息交互等功能的智慧照明网络。

### 十、落实保障措施

#### (一)发挥规划引领作用

尊重城市发展规律,坚持先规划、后建设,充分发挥规划的战略引领作用,强化规划对各类城乡建设

行为的指导,提高规划编制科学水平。加大规划执法力度,全过程监管规划实施,依法严厉处罚各类违法违规行为。

(二)优化行政决策机制

规范行政决策程序,凡是有关经济社会发展和市民群众切身利益的重大政策、重大项目等事项,建立完善部门论证、专家咨询、公众参与、专业机构测评相结合的风险评估工作机制。充分发挥高校和研究机构在政策前期研究中的作用,加快城乡建设管理领域新型智库建设,实施重大行政决策后评估制度。

(三)完善地方性法规标准体系

立足超大城市综合管理要求,加强城市安全运行、既有建筑使用管理、城市风貌和历史建筑保护、生态环境保护、水资源管理、交通管理、绿色建筑、房屋租赁、物业管理、废弃物处置等重点领域地方性法规 and 政策的立改废释,完善城乡建设和管理领域的地方性法规和政策体系。建立完善城乡建设和管理标准规范定额,构建与超大城市特点相适应的城市综合管理标准体系。

(四)推进社会多元共治

强化市民、企事业单位与社会组织参与城市管理的自觉意识,尊重市民对城市发展的知情权、参与权、监督权,推动企事业单位、人民团体、社会组织、志愿者队伍和市民等多元主体参与城市治理。建立市民行为规范,增强市民法治意识,推进城市文明建设。

(五)加强人才队伍建设

加强高层次和高技能人才队伍建设,加快培养高水平、专业化、复合型城乡建设管理人才,做好各类专业人才重点帮促、分类指导和专项服务。加强行业从业人员队伍建设,进一步加强职业教育培训和考核评价,提高职业素质,提升业务能力。

(六)推进行业文化建设

以社会主义核心价值观建设为引领,不断深化行业文化建设。依托世界城市日、世界人居日、世界环境日、世界水日、世界海洋日、航海日、土地日等平台,拓展市民论坛,构建更加开放的公众参与格局。深入开展富有窗口性、服务性、群众性特色的精神文明创建活动,大力倡导奉献、友爱、互助、进步的志愿服务精神,实现城市共治共管、共建共享。

附件:上海市“十三五”城乡建设和管理主要指标

附件

上海市“十三五”城乡建设和管理主要指标

序号	指标名称	单位	属性	2020 年
1	中心城公共交通出行分担率	%	预期性	55
2	城镇污水处理率	%	约束性	95 以上
3	全市公共供水管网漏损率	%	预期性	10
4	人均公园绿地面积	平方米	约束性	8.5
5	森林覆盖率	%	预期性	18
6	天然气占一次能源消费比重	%	预期性	12
7	建成地下综合管廊	公里	预期性	五年累计 100
8	海绵城市建设面积	平方公里	预期性	五年累计 200

序号	指标名称	单位	属性	2020 年
9	河湖水面率	%	预期性	10.1
10	新增供应保障性住房	万套(户)	预期性	五年累计 30
11	中心城区成片二级旧里以下房屋改造面积	万平方米	约束性	五年累计 240
12	各类旧住房修缮改造	万平方米	预期性	五年累计 5000

# 上海市人民政府关于印发 《上海市城乡发展一体化“十三五”规划》的通知

(2016 年 10 月 28 日)

沪府发〔2016〕93 号

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

现将《上海市城乡发展一体化“十三五”规划》印发给你们，请认真按照执行。

## 上海市城乡发展一体化“十三五”规划

“十三五”时期，是上海基本建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的冲刺阶段，也是上海在更高水平上全面建成小康社会奋斗目标的关键阶段。为贯彻落实《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中关于“形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系”的精神和“三倾斜一深化”的要求，根据《中共上海市委、上海市人民政府关于推动新型城镇化建设促进本市城乡发展一体化的若干意见》和《上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》，制定本规划。

### 一、发展回顾与展望

#### (一) 城镇化水平持续提升

2015 年底，本市常住人口城镇化率和户籍城镇化率均达到 90% 左右，全市农业户籍人口从 2010 年的 157 万人下降到 2015 年的 136 万人。受人口自然变动（即出生、死亡）和非自然变动（即动拆迁、就业、就学）两类因素影响，未来本市农业户籍人口仍将持续减少，但下降趋势放缓。

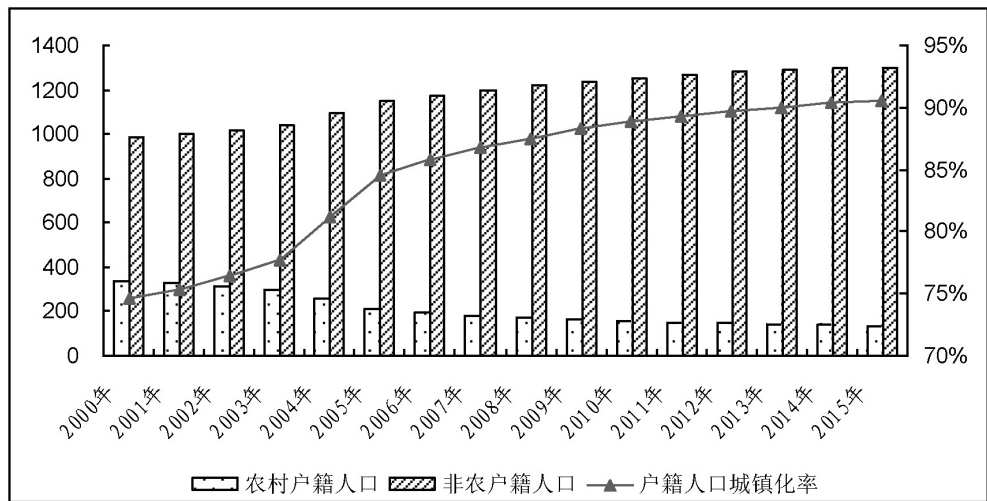


图 1 2000 年以来本市农业户籍人口和户籍城镇化率变化情况 (单位: 万人)

(2016 年第 22 期)

## (二)都市现代农业框架逐步形成

都市现代农业加快发展,农产品供应保障能力不断增强,全市粮食种植面积保持在 150 万亩左右,菜田面积稳定在 50 万亩。农业生产的机械化、组织化和规模化水平不断提升,到“十二五”末,主要农作物生产综合机械化水平达到 83%,农业劳动生产率达到 8.5 万元/人,居于国内领先水平。全市共发展家庭农场 3829 户,具有一定经营能力的农民专业合作社 3192 户,农业产业化龙头企业 387 家,各类新型农业经营主体不断涌现。

## (三)郊区农村基础设施建设加快推进

本市大力推进城乡基础设施建设,城乡一体的交通网络格局基本形成,城乡水环境不断改善。至 2015 年年底,全市高速公路通车里程达到 826 公里。轨道交通服务进一步向郊区城镇延伸,运营里程达到 617 公里(含磁悬浮)。镇村公交基本实现全覆盖。完成 12 万户农村生活污水改造,农村生活垃圾末端处理设施基本建成。实施 500 公里骨干河道综合整治工程,完成 5000 公里中小河道轮疏。

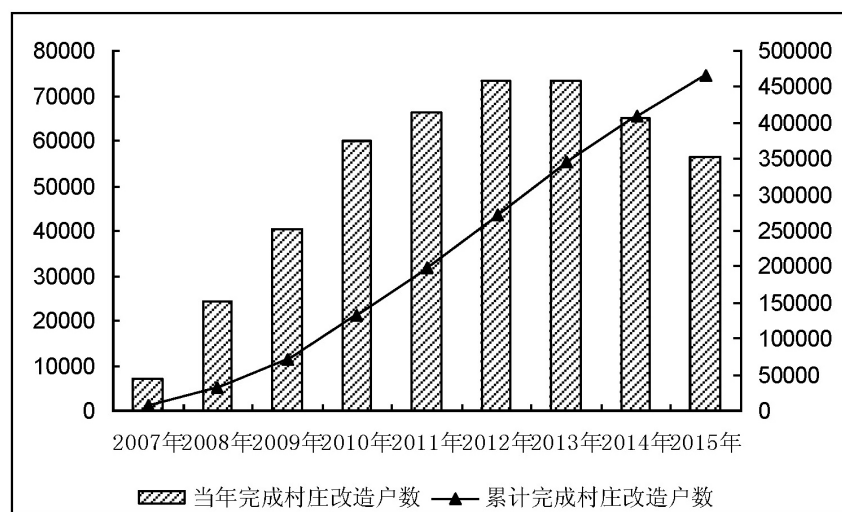


图 2 近年来本市村庄改造实施情况

## (四)城乡社会保障和就业政策体系基本确立

城乡统一的居民养老保险制度和统一的灵活就业人员参保办法建立,2015 年,全市城乡低保标准实现一体化,水平统一提高到 790 元,与 2010 年相比,分别提高了 76%和 163%。实施统一的鼓励创业带动就业、扶持就业困难人员就业和职业技能培训补贴等政策,出台面向农村富余劳动力的跨区就业补贴和低收入农户就业补贴政策。“十二五”时期,全市农村居民家庭人均可支配收入年均增速达到 11%,剔除物价因素,实际增长达到 7.8%,较城镇居民收入增速高出 0.8 个百分点。2015 年,全市农村居民家庭人均可支配收入达到 23205 元,城乡居民收入比下降至 2.28 : 1。

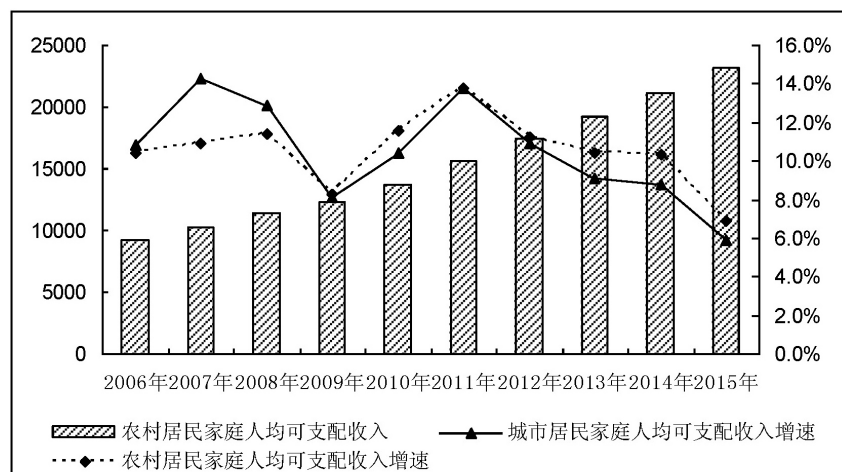


图 3 2005—2015 年本市城乡居民家庭可支配收入(剔除物价因素)(单位:元)



#### （五）城乡基本公共服务均等化水平不断提高

本市不断加大城乡基本公共服务财政投入力度，基本形成覆盖城乡的基本公共服务体系，城乡差距逐年缩小。坚持实施义务教育“三个统筹”，完善教育经费投入保障机制，郊区与市区生均财政性教育经费差距逐年减小，在全国率先整体通过国家区域内义务教育均衡发展督导验收。全面建立村委会事务公开制度。郊区公共卫生设施和服务能力得到普遍改善，标准化的基层卫生服务网络覆盖城乡。农村文化、体育设施和内涵建设均有明显进展。

#### （六）农村改革取得积极成效

按照“坚持集体所有、坚持因地制宜、坚持以农龄为主要依据、坚持公开公平公正、坚持效益决定分配”的原则，持续推进农村集体经济组织产权制度改革。到 2015 年年底，全市 1458 个村完成了集体经济组织产权制度改革，完成率达到 86.9%。104 个镇完成了镇级集体资产产权界定工作，占 122 个有集体资产镇总数的 85.2%，15 个镇完成镇级改革，8 个镇启动改革。截至 2016 年 2 月底，全市 262 个村集体经济组织实行了 2015 年度分红，惠及成员人数 66.8 万人。大力推动农村承包地流转，98.6% 的村完成了土地承包经营权确权登记工作，承包地流转比例达到 73.7%。稳妥推进松江区农村集体经营性建设用地入市试点工作，按照国家总体部署，制定了农村集体经营性建设用地入市试点的“1+5”政策体系，完成了首幅试点地块的出让工作。

同时，当前本市城乡发展一体化仍然存在不少短板问题。主要包括：城镇发展不平衡、不协调，镇村规划尚未全覆盖，镇村基础设施和生态环境建设投入相对不足，农村生产和居住分散现象突出；都市现代农业发展水平参差不齐，农业生产经营水平、生产集中度有待提高，养殖业中小而散的传统畜禽养殖方式仍有一定比例；农村水环境欠账问题突出，镇村级河道劣 V 类水体比重较高，农村面源污染面广点散；郊区局部交通网络有待加强，市域轨道交通线与郊区地域广、布局相对分散的特点不相适应，部分镇村道路投入和管养不到位；城乡基本公共服务均等化面临制约，城乡基本公共服务在财政投入上仍有差距，农村地区教育和卫生专业人才较为缺乏，养老服务问题较为突出。这些问题都需要在推进城乡发展一体化的过程中逐步解决。

“十三五”期间，上海推进城乡发展一体化要牢牢把握有利机遇，争取将城乡发展一体化水平推上新台阶。一是把握国家新型城镇化战略机遇，以新型城镇化推动城乡发展一体化。国家“十三五”规划明确要求，促进城乡区域协调发展，通过城乡发展一体化，推动城镇公共服务向农村延伸，提高社会主义新农村建设水平。上海作为超大城市，新型城镇化建设的重点在于提高城镇化的质量，加快城乡基础设施互联互通，健全覆盖城乡的基本公共服务体系，与城乡发展一体化协同推进，不断缩小城乡发展差距。二是落实本市城乡一体化整体设计和配套政策，扎实推进各项工作措施取得实效。2015 年，本市出台了《关于推动新型城镇化建设促进本市城乡发展一体化的若干意见》，作为指导本市“十三五”乃至更长时期城乡发展一体化工作的总体性文件。“十三五”时期，本市相关部门和各地区要按照该意见提出的 10 个方面、36 项具体工作以及明确的责任分工，有序推进城乡一体化各项工作。三是依托城乡一体化工作推进机制，以条块协同形成工作合力。当前，城乡发展一体化工作已被纳入政府系统运行目标管理，建立了市政府常务会议定期审议、分管市领导牵头召开工作例会的协调推进机制，有关地区和市相关部门按照目标管理要求，采取项目化的管理方式，实现工作进程可跟踪、工作成效可检查，条块联动、统筹协同的城乡发展一体化工作合力已逐步形成。

## 二、指导思想、基本原则和总体目标

### （一）指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，认真落实中央对推进新型城镇化、城乡发展一体化和长三角城市群发展的各项要求，主动适应经济发展新常态，按照创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念，紧紧围绕上海基本建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的发展目标，以缩小城乡差距为主攻方向，以加快转变农业农村发展方式为主线，以改革创新为动力，建立健全符合新型工农城乡关系、体现“三倾斜一深化”要求的体制机制，力争率先走出一条以人为本、四化同步、生态文明、文化传承的新型城镇化道路，以高质量的新型城镇化推动高水平的城乡

发展一体化。

(二)基本原则

1.坚持以人为核心,让农民共享改革发展成果。按照富裕农民、提高农民、扶持农民的要求,始终把坚持农民主体地位、增进农民福祉作为推进城乡发展一体化的出发点和落脚点。既要从制度上破除二元结构,维护好实现好农民各项权益,也要针对离土农民、务农农民、老年农民等不同群体的实际诉求分类施策,让广大农民共同分享现代化成果。

2.加快转变农业农村发展方式,推动大都市郊区转型升级。以转变农业生产方式为牵引,引导农民生活方式转变,引导现代生产要素向农业农村流动,促进农村富余劳动力和农村人口向城镇转移。推进农业供给侧结构性改革,构建现代农业产业体系、生产体系和经营体系。调整淘汰落后产能和提升产业能级并举,生态环境综合治理与复垦减量协同推进,促进郊区产业结构优化和转型升级。

3.立足长三角统筹城镇发展,发挥新城和各类镇在促进城乡发展一体化中的作用。牢牢守住土地、人口、环境、安全等底线,指导和约束人口、产业、基础设施和公共服务的合理配置,加快转变城镇发展方式。按照长三角城市群协同发展战略要求,统筹新城和镇的发展,构建开放协调的发展格局,发挥新城、新市镇吸纳人口和带动地区发展的作用。

4.全面落实“三倾斜一深化”要求,建立健全城乡发展一体化的体制机制。坚持问题导向,针对目前城市化地区和农村地区、新城和镇之间反差明显的差距,着力在解决薄弱环节和突出问题上下功夫,着力破解城乡发展一体化的体制机制障碍,围绕公共服务资源配置向郊区人口集聚地倾斜、基础设施建设投入向郊区倾斜、执法管理力量向城乡结合部倾斜、深化农村土地制度改革,加快形成符合新型城乡工农关系的一体化发展体制机制。

(三)总体目标

按照当好全国改革开放排头兵、创新发展先行者的总体要求,到“十三五”期末,上海城乡差距明显缩小,城乡间不平衡不协调不可持续问题得到有效解决,镇村规划实现全覆盖,郊区农村地区基础设施水平全面提升,农村生态环境面貌显著改善,城乡基本社会保障制度统一全面实现,城乡公共服务人均支出比不断缩小,国家现代农业示范区建设目标基本达标,农村家庭人均可支配收入增速继续高于城镇居民收入增速并实现比 2010 年翻一番的目标,重要领域和关键环节的改革基本完成,努力使城乡发展一体化各项工作继续走在全国前列,城乡发展一体化水平与全国全面建成小康社会的目标和上海基本建成社会主义现代化国际大都市的地位相得益彰。

表 1 上海市城乡发展一体化“十三五”主要指标

序号	指 标	单位	“十二五”现状值	“十三五”目标值
1	镇村规划覆盖率*	%	—	100
2	水功能区达标率	%	53	在全面消除河道黑臭的基础上,达到 78%
3	低效现状工业用地减量面积	平方公里	—	累计完成 40
4	城乡基本社会保障制度统一	/	—	全面实现
5	有就业意愿的离土农民就业服务覆盖率**	%	—	95 以上
6	城乡义务教育五项标准统一	/	—	基本实现
7	区域卫生中心覆盖率***	%	—	95
8	郊区人均文化配送额度比中心城区提高比例	%	5	10



序号	指 标	单位	“十二五”现状值	“十三五”目标值
9	村标准化老年活动室覆盖率	%	85	100
10	国家现代农业示范区建设目标达标率	/	—	基本达标
11	农村居民家庭人均可支配收入	/	23000 元	增速高于城镇居民

\* 镇村规划包括镇总体规划和郊野单元规划、保留村村庄规划、保护村村庄规划。

\* \* 指有就业意愿的本市未就业离土农民中,年度内接受过至少一次公共就业服务(包括政策宣传、职业指导、创业指导、职业介绍、职业培训等)的人数占比(根据当年度调查摸底结果计算)。

\* \* \* 指居民至区域卫生中心的距离在一小时公共车程以内。

### 三、主要任务

#### (一)优化城镇乡村发展布局,推动市域空间发展一体化

以人为核心,着力提高城镇化的质量,转变城镇发展方式,注重新城与镇的协调发展,夯实镇、村发展基础。

1.加快完善镇村规划体系。适应新型城镇化发展要求,加快编制新市镇总体规划暨土地利用总体规划、郊野单元规划、控制性详细规划及村庄规划,以多层次的城乡规划体系引领城乡发展一体化。促进以一个或多个城市(新城或新市镇)为核心的城镇圈发展,制定不同城镇在交通设施、基本公共服务、生态环境整治等方面的配置标准,引导公共服务资源有效配置。统筹新城周边的新市镇和乡村地区的公共服务设施配置,促进新城及周边镇产城融合、职住平衡、资源互补、服务共享。抓紧做好历史文化名镇名村保护相关规划的编制工作,积极推进名镇名村的保护利用工作。

2.大力推进新城功能建设。发挥新城优化空间、集聚人口、带动发展的重要作用,按照“控制规模、把握节奏、提升品质”的原则,分类推进新城建设。将松江新城、嘉定新城、青浦新城、南桥新城、南汇新城打造成为长三角城市群综合性节点城市,强化枢纽和交通支撑能力,完善公共服务配套,加快人口和产业集聚,加强与周边地区联动发展,成为相对独立、产城融合、集约紧凑、功能混合、生态良好的城市。改善人居环境,保持城市个性和特色风貌。提高新城人口密度,提升基础设施建设标准。加强新城与周边工业园区、大型居住区的联系,提升服务业发展水平。

3.分类推进镇的发展。按照人口规模和区域位置,针对不同类型、层次和规模的镇分类施策,着力发挥镇在城乡一体化发展过程中的枢纽和载体作用,通过稳定镇、依托镇、建设镇、管好镇,走出一条带动面广、综合效益高、全市农业转移人口受益多的新型城镇化道路。对中心城周边镇,严格控制建设用地扩张,重点加强基础设施和公共服务资源配置。对新城范围内的镇,重点强化与新城的协同发展,组团式配置公共设施和交通基础设施。对中心镇,注重培育相对独立的服务功能,按照培育中小城市的目标要求,根据相关标准进行设施建设和服务配置,以提升质量、增加数量为方向,强化对区域辐射能力和综合服务、特色产业功能,引导产业项目布局,完善市政基础设施和公共服务设施,推动优质教育、医疗等公共服务资源向中心镇配置,强化土地节约集约利用和紧凑布局,适当提高人口密度。探索赋予其同人口和经济规模相适应的管理权,增强经济社会发展的自主性和积极性。对一般镇,按照服务地区的小城市标准配置服务功能,突出现代农业、生态保护等功能,发挥引导农村居民就近集中居住、带动邻近农村地区发展、提高城镇化水平的作用。同时,加强规划、政策引导和聚焦,充分发挥市场作用,因地制宜、突出特色,培育一批产业特色鲜明、文化内涵丰富、绿色生态宜居的特色小镇,使之成为上海城乡发展一体化的重要载体。

#### 专栏 1 城乡体系规划框架

主城区:包括中心城及中心城周边片区,强化其全球城市功能;

新城:充分发挥其在优化空间、集聚人口、带动发展中的作用,承载部分全球城市职能,培育区域辐射、服务功能;

新市镇(中心镇、一般镇):突出其在支撑新城、带动农村地区发展中的作用,进一步强化特色功

能、公共服务、环境品质和吸引力,强化分类分区指导;

乡村(保护村、保留村、撤并村):未来大都市空间和国际化大都市功能体系的重要组成部分,通过生产方式转变带动农民生活方式的转变,改善村庄人居环境、保护传统风貌和自然环境。加强分类引导,近期重点聚焦保护村、保留村的布局和建设,撤并村有序安排农民进城入镇。

4.加快建设美丽宜居乡村。加强村庄分类引导,改善乡村人居环境,保护传统风貌和自然环境。保留现状规模、区位、产业、历史文化资源等综合评价较高的村庄,以集约节约用地为导向,推进基本公共服务和市政设施建设,加强农村环境治理。对列入中国传统村落、历史文化名村和本市保护村名单的村庄,进一步加强村庄特色风貌保护,合理布局公共服务设施。到2020年,全面完成基本农田保护区内规划保留地区村庄改造工作,累计创建评定100个左右市级美丽乡村示范村。逐步撤并受环境影响严重、居民点规模小、分布散,以及位于集建区内的村庄,引导农民进城进镇集中居住。

#### (二)加快转变农业发展方式,提高都市现代农业发展水平

满足城乡居民对农产品品质不断提升的要求,大力推进农业供给侧结构性改革,提高农业供给体系质量和效率,推动一二三产业融合发展。

1.加快推动农业结构调整。以农业资源环境承载力为基准,宜粮则粮,宜经则经,优化农业产业布局 and 结构。完善主要农产品最低保有量制度,确保粮食、蔬菜等农产品有效供应和质量安全。持续开展畜禽养殖业减量提质行动,到2020年,本市域内畜禽养殖总量控制在200万头标准猪(出栏)以内。优化粮食种植业结构,逐步调整稻麦两熟的播种方式,引导实施麦子、绿肥和休耕“三三制”轮作。加快设施粮田和菜田建设,加强灌溉、大棚、育苗等设施建设,提高蔬菜生产机械化水平。加快蔬菜品种结构调整和组织方式完善,加大对蔬菜标准园建设的扶持力度,促进蔬菜标准化生产和集约经营。

2.大力发展都市现代农业。以整建制推进上海市国家农业示范区建设为抓手,着力构建都市现代农业产业体系、生产体系、经营体系,建立粮菜经统筹、农牧渔结合、种养加一体、一二三产业融合的现代农业产业结构。大力培育以家庭农场、农民合作社、农业龙头企业为主体的新型农业经营主体,积极推进多种形式适度规模经营,进一步减少农业发展对低端农业劳动人口的依赖。构建农业社会化服务体系,促进公益性服务和经营性服务相结合、专项服务和综合服务相协调。强化农业科技创新和推广体系,实施“互联网+”现代农业行动。大力培育新型职业农民,以培养造就现代农业生产经营者队伍为目标,以服务现代农业产业发展和促进农民职业化为导向,构建教育培训、认定管理和政策扶持“三位一体”的培育制度,制定农业生产经营的准入退出机制或扶持门槛,着力培养一批有文化、懂技术、善经营、会管理、能担当的新型职业农民队伍。进一步提升农业生产效率,农业劳动生产率达到12万元/人,农业科技进步贡献率达到80%。拓展农业多种功能,结合美丽乡村和郊野公园建设,推进农业与旅游休闲、教育文化、健康养生等深度融合,发展观光农业、体验农业、创意农业、休闲农业与乡村旅游等新业态。

#### 专栏2 多功能都市现代农业

都市农业不仅具有生产农副产品的经济功能,而且具有涵养水源、净化空气、保持水土、绿化以及为城市居民旅游休闲提供基地的功能。上海市郊土地资源稀缺,不适合进行大规模、粗放式的农业开发,应在保障城市生鲜食品供给的经济功能基础上,努力培育都市农业的生态、文化、旅游、教育等功能,满足大都市市民亲近自然、体验农耕、休闲旅游等多样化需求,不断提高农业附加值,提升农业经济效益和社会效益。

3.进一步支持纯农地区发展。通过资金扶持、制度改革、机制创新等途径,切实增强纯农地区的内生发展动力,把纯农地区建成生态优美、生活安康的繁华大都市后花园。做好农村人口的管理和服务,加强对本地农民、特别是新型职业农民和离土农民的支持。同时,将外来人员生产经营活动纳入全市规范化管理。保障纯农地区村级组织正常运转,支持纯农地区的农村基层组织增强公共服务能力。鼓励纯农地区的集体经济组织以联营、入股、租赁等方式与专业化企业合作发展农业旅游,支持合理调整土地利用规划,完善用地和建房手续,并建立差别化的土地供应政策,优先保障休闲农业和乡村旅游重点

项目用地供给,引导休闲农业和乡村旅游景点扩大投资和提档升级。深化农村综合帮扶,优化完善帮扶措施,提升帮扶的质量、水平和效益。全面推广“区区合作、品牌联动”模式,鼓励引入专业化团队参与农村综合帮扶项目的规划、开发和经营,优化完善运行管理和监督机制。支持纯农地区建设农产品工厂、物流配送中心、农贸批发市场、农超对接基地等都市现代农业类型的帮扶项目,带动当地农民就业增收。

专栏 3 纯农地区的范围

纯农地区是指结合全市永久性基本农田划定工作,本区域内拥有大量永久基本农田且面积达到区域总面积一定比例的镇、村。在乡镇层面,以永久基本农田面积在行政区划面积中的占比超过 20% 为标准,加上部分历史文化名镇,有 49 个乡镇属于纯农地区。在村的层面,以永久基本农田面积在行政区划面积中的占比超过 25% 为标准,加上部分保护型村庄,共有 629 个行政村属于纯农地区。这些纯农地区以农业种植业为主要产业,承担了全市 80% 以上农产品最低保有量生产任务,人均可支配收入低于全市平均水平,纯农地区乡镇平均镇级财政总收入仅为全市平均水平的 43% (其中约 70% 的纯农镇财政收入不足全市平均水平的一半)。

(三) 推进农村生态环境综合整治,建设生态宜人新农村

大力推进郊区农村生态环境治理,以水环境整治为重点,统筹推进污染源治理、农村村容村貌环境、林地和自然生态保护等工作,全面改善农村生态环境。

1. 以水环境为重点加强农村环境治理。大力开展农村水污染防治,分年度对镇村级河道开展轮疏工作,力争对镇村级河道轮疏一遍,并同步实施村沟宅河治理与村庄改造。结合美丽乡村和郊野公园建设,推进“三水”(洁水、畅水、活水)专项行动,实施 1000 公里河道整治,提高河道沿线环境质量和农村水系沟通水平。划定农用地土壤环境质量类别,实施分类管理,加强郊区农村土壤污染预防和安全利用,优先实施耕地和水源保护区土壤保护。

专栏 4 “三水”专项行动

为进一步改善水环境,本市出台了“三水(洁水、畅水、活水)行动”计划。根据计划,到 2020 年,全市重要水功能区水质达标率要从 53% 上升至 78%,实现“水清、岸绿、河畅、景美、生态”的河道水环境治理目标。

洁水行动既包括清理河岸、清理河面、清理河道障碍物等为河流健康“洗脸梳妆”的举措,也包括消除黑臭、改善水质,治理 30 万亩设施菜田及黄浦江上游、青草沙、陈行、东风西沙和金泽等饮用水水源保护区范围的周边河道,进一步改善区域内河道水质,确保饮用水水源地和蔬菜灌溉的用水安全。

畅水行动旨在打通“断头浜”河道,让其与周边水系沟通,为河道“活血化瘀”。根据计划,本市将按照每年疏浚 2400 公里镇村河道、完成 2500 万立方米土方疏浚任务的推进力度,力争到 2020 年年底,对全市镇村级河道轮流疏浚一遍。

活水行动将进一步推动“引江济太”,从外省市调水,持续改善黄浦江等河道水质。

2. 强化农村污染源控制和治理。控制农业面源污染,大力发展生态友好型农业,按照“源头防控、过程拦截、末端处理”的原则,实施化肥农药使用量负增长行动,全面推广测土配方施肥、农药精准高效施用,亩均化肥农药使用分别降至全国平均水平以下。以规模化畜禽养殖场为重点,推动种养业废弃物资源化利用、无害化处理。到 2020 年,全市畜禽养殖总量控制在 200 万头标准猪(出栏)以内,规模化养殖场总数控制在 300 家以内。提高秸秆综合利用率,继续实施秸秆还田和综合利用支持政策。到 2020 年,主要农作物秸秆综合利用率争取达到 95% 以上,除还田外的综合利用率从“十二五”末的 10% 提高到“十三五”末的 20%。建立长效机制,巩固经营性小炉灶整治成果。加强老镇区、城郊结合部等人口集中地区以及“城中村”、195 区域等薄弱区域的污水管网建设。配合郊区新城、大型居住社区、重点地区开发和城市更新改造,继续完善污水处理厂一二级配套管网,加强截污纳管力度,基本实现郊区城镇化地区、104 区块及 195 区域污水全部纳管。加快制定并实施农村生活污水处理设施建设规划和年度计划。“十三五”期间,完成 30 余万户农户的生活污水处理工程,全市农村生活污水处理率达到 75% 以上。



### 专栏 5 上海市农村生活污水处理建设规划

为实现本市美丽乡村建设规划提出的“先地下、后地上，路桥先行、污水先行”的建设要求，《上海市农村生活污水处理建设规划》以 2015—2020 年全市村庄改造拟实施的村庄和农户为重点，兼顾相关地区的实际需求，拟对 30 余万户农户实施农村生活污水处理。至 2020 年，全市农村生活污水处理率达到 75% 以上。

农村生活污水处理主要有两种模式：一是纳入城镇污水处理系统，适用于靠近城镇污水管网的村庄；二是就地处理，适用于农村生活污水无法接入城镇污水管网，需要自行建设污水处理设施的村庄。同时，“十三五”期间本市农村生活污水处理设施出水水质标准按照上海市农村生活污水处理工程出水水质暂行规定的要求，水源保护区执行“一级标准”，其他地区执行“二级标准”。

3. 开展重点区域生态环境综合治理。针对群众反映强烈、污染严重、安全隐患大、社会矛盾突出的区域，确定市、区两级目标地块，滚动实施重点区域生态环境综合治理。综合运用多种手段，依法整治，形成合力，坚决消除违法用地、违法建筑、违法经营、违法排污、违法居住等“五违”问题。力争到 2017 年，整治区域环境面貌得到明显好转；到 2020 年，重点区域环境面貌有较大改善。对清拆后区块，按照“生态优先、因地制宜”的原则，结合其土地属性、区域定位等实际情况，分类制定发展规划。

4. 推进郊区农村生态环境建设。划定生态保护红线区域，实施分级分类管控，配套实施生态补偿等相关制度，提升区域生态服务功能，逐步推进“水、林、田、滩”复合生态空间格局优化，初步建成“多层次、成网络、功能复合”的生态网络框架体系。大力推进林地建设，新增林地 30 万亩以上，推进实施沿江、沿海、沿路、沿河生态廊道建设，推动农田林网建设。结合 198 区域减量化工作，逐步推进小型生态林地（绿地）建设，为农村提供更多绿色生态空间。加强自然生态系统保护，湿地保有量维持在 37.7 万公顷左右，湿地保护率达到 35% 左右。

#### （四）提高郊区农村基础设施建设管理水平，改善农村生产生活条件

发挥基础设施对城镇发展和人口集聚的支撑作用，针对郊区局部交通网络功能不完善、部分地区市政设施薄弱等突出问题，切实提高郊区农村基础设施建设管理水平。

1. 加大交通基础设施建设力度。发挥交通引导城乡空间布局、支撑新型城镇化建设的作用，持续推进郊区农村基础设施建设。构建新城与中心城、新城之间、新城与近沪地区多层次交通联系通道，研究利用既有铁路资源开行市域列车，建设市域快速轨道交通骨干线路，完善射线高速公路和国省干线建设。同时，进一步突出镇在城乡发展中的重要地位，分类推进镇村交通体系的发展，完善镇内外交通联系，缩小城乡公交服务和管理差距。完善农村交通设施长效管理养护制度，落实管护资金安排，培育社会化的管理养护队伍。

### 专栏 6 完善市域公路网络

完善港口、机场集疏运高速公路和市域对外联系高速公路，基本建成高速公路网，实施总长约 90 公里（S16 公路、S3 公路、S7 公路等）。加快建设国省干线公路，实施总长约 400 公里（芦恒路—银都路—昆阳路—浦卫公路、金海公路、G320 车亭、亭枫段改建、嘉松公路、叶新公路—大叶公路、G228 公路、G346 公路等）。优化普通国省干线公路布局，提高公路建设等级；形成新城与中心城、新城之间的多通道布局。

2. 加强供水、能源、信息等基础设施建设。进一步加强饮用水水源地风险源管控，新建及改扩建一批中心水厂，进一步提高城乡供水安全度和水质。启动实施郊区建成区排水系统提标改造，新城和新市镇范围内新建项目分别按照 5 年一遇和 3 年一遇标准设计建设。着力完善能源、信息等基础设施。加快农村电网升级改造，基本实现城乡供电服务均等化，农村电网供电可靠性达到 99.915%。“十三五”期间，天然气管网延伸到有条件的非建制镇镇区、新建的大型居住社区和部分保留型、保护型村庄。基本建成覆盖城乡的通信网络基础设施，光网全面覆盖城乡，郊区城镇化地区规模化接入能力达到 1Gbps，郊区主要公共场所实现无线网络全覆盖。在部分农村地区、镇区和新城推进智慧试点示范建设，不断提高郊区农村信息化水平。

### (五)完善城乡社会保障体系,加大非农就业支持力度

以完善农村社会保障制度为基础,以提高离土农民非农就业能力为支撑,以健全社会救助体系为补充,多管齐下促进农民收入水平持续增长。

1.健全覆盖城乡的社会保障体系。坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续的方针,进一步健全覆盖城乡居民的社会保障体系。根据国家要求,调整本市镇保和征地养老制度,将其纳入相应的基本社会保险制度体系,根据“老人老办法、新人新办法”的政策思路,区分不同人群,实行分类纳保,在提高补偿标准的基础上,将更多的土地收益用于提高被征地人员的基本养老、医疗待遇水平。合并城镇居民医疗保险和新型农村合作医疗,建立统一的城乡居民基本医疗保险制度。完善城乡居民大病保险,调整本市被征地人员参加基本医疗保险政策,将小城镇医疗保险制度纳入相应的基本医疗保险制度。

2.加大促进离土农民就业工作力度。完善城乡劳动者平等就业制度,保障城乡劳动者平等就业权利。加强覆盖城乡的公共就业创业服务体系建设,完善城乡统一的就业失业登记管理制度。鼓励各地区因地制宜开发一批岗位容量大的市场化就业项目,拓宽离土农民的就业渠道,促进农村富余劳动力有序转移。进一步加大就业服务指导力度,有针对性地强化对离土农民的职业技能培训。加大对农村就业困难人员的扶持力度,通过完善失业保险参保及待遇享受制度、出台实施针对性的政策措施,努力探索形成促进离土农民就业的多层次、全方位的政策服务体系,使离土农民就业环境明显改善,保障水平大幅提高,有就业意愿的离土农民能实现就业或参加到就业准备活动中。

#### 专栏 7 “离土农民”的界定

离土农民主要指 16 周岁以上,拥有土地承包经营权,以家庭为单位将土地经营权流转给集体经济组织,并纳入市农村土地承包经营信息管理系统,流转期在 5 年以上的本市户籍人员。

3.构建城乡一体的社会救助体系。构建以最低生活保障、特困人员供养为基础,支出型贫困家庭生活救助、受灾人员救助和临时救助为补充,医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助等专项救助相配套,社会力量充分参与的城乡一体社会救助体系。逐步扩大社会救助对象覆盖范围,统一城乡粮油帮困制度,完善城乡居民申请社会救助经济状况认定标准,提高精准救助成效,切实保障城乡困难群众基本生活。构建与全面建成小康社会相适应的社会福利体系和慈善事业。推进城乡无障碍环境建设,进一步加强残疾人就业服务。

#### 专栏 8 城乡救助对象的范围

特困供养人员:指国家对无劳动能力、无生活来源又无法定赡养、抚养、扶养义务人,或者其法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、抚养、扶养能力的老年人、残疾人或者未满 16 周岁的未成年人,给予特困供养。

城乡低保人员:指符合本市城乡居民最低生活保障申请家庭经济状况认定标准的人员。

### (六)统筹城乡社会事业发展,促进基本公共服务均等化

加大统筹力度,优化基本公共服务事权和支出责任,完善公共服务设施布局,引导公共服务领域的优秀人才到郊区工作。

1.推进城乡基础教育均衡发展。以义务教育资源配置标准化、均等化为目标,实施全市基本统一的义务教育五项标准:围绕满足教育教学的新需求,制定校舍建设标准,全面提升学校功能用房配置,推进学生剧场、室内体育用房建设和改造,统筹规划建设室内游泳池。适应学生培养的新需求,优化设施设备标准,加强学校图书馆、中小学创新实验室和学生公共安全设施设备配置。以互联互通、增进应用为终点,建设信息化环境,提升普通教室信息化配置,建设多功能数字学习中心,配置信息化移动终端。统一城乡教师基本配置标准,完善教师配置制度,均衡配置优质教师,保证教师工资逐步增长。在市级统一制定建设和管理标准的基础上,建立全市统一的教育经费保障最低标准,形成义务教育生均拨款基本标准动态调整机制,健全以区级为主体、市级统筹与区级投入相结合的义务教育投入机制。以“优质导向、专业引领、主体激发、创新驱动”为指导思想,全面推进学区化、集团化办学,推进全市基本形成学区化、集团化办学新格局。按照“办好每一所家门口的学校”要求,实施新优质学校集群发展计划,引领每一所学校在创新发展中走向新优质,创造上海“新优质教育”品牌。改革人才培养模式,实施个性化课程

和学分管理,强化高中学生综合素养培育,推进高中特色多样发展。

**专栏 9 统一城乡义务教育“五项标准”**

统一城乡义务教育五项标准是指:统一学校建设标准,统一学校教育装备配置,统一学校信息化环境建设标准,统一教师队伍配置、资质、培训和收入等标准,统一的义务教育生均拨款基本标准。

2.优化城乡医疗卫生资源合理布局。以服务半径和服务人口为依据,完善基层基础医疗服务网络,郊区人口导入区每新增 5—10 万人增设一所社区卫生服务中心或分中心,每新增 30—50 万人增设一所区域医疗中心。建立市区、郊区统一调度的 120 急救指挥体系,实现院前急救平均反应时间不超过 12 分钟。加大郊区和农村卫生人才队伍建设力度,由上海健康医学院定向培养郊区和农村全科方向医学生,通过提高远郊和农村地区医务人员收入分配统筹层次、设立岗位津贴等形式,提高相关医务人员收入待遇和职业吸引力。发挥市级医学中心学科引领和技术辐射作用,与郊区区域医疗中心建立有效的合作机制,带动提升郊区医疗服务水平。健全完善财政投入保障、卫生人力保障、规划建设保障等政策保障体系。

3.提高郊区农村养老服务水平。到 2020 年,在农村地区初步形成涵盖养老服务供给体系、保障体系、政策支撑体系、需求评估体系、行业监管体系“五位一体”的社会养老服务体系,农村居民基本养老公共服务和社会保障水平明显提高,多层次、多样化的养老服务需求进一步得到满足。对中心城周边或新城范围内的镇以及中心镇、一般镇等镇政府所在镇区,参照中心城区的要求发展养老服务,拓展服务项目、创新服务模式、全面提升养老服务能力。对农村地区,加快现有养老机构达标改造,大力兴办日间照护机构、长者照护之家等社区托养设施和延伸服务点,加强农村地区老年活动室建设。到 2020 年,每个建制村一般至少集中设置 1 处具有生活照料、精神慰藉等功能的社区居家养老服务设施和标准化老年活动室。以推进老年宜居社区建设为抓手,加强社区综合为老服务平台建设,提高农村地区综合为老服务水平。探索制定有农村特色、价格合理的服务清单和目录,提高专业化服务和项目化运作的能力,增强农村地区养老服务供给能力。推进农村地区医养结合工作,推广农村地区老年人睦邻点建设,培育农村地区为老服务队伍,加强农村养老从业人员队伍建设,建立跨区协作支援机制。

4.构建城乡一体的现代公共文化体育服务体系。坚持公益性、基本型、均等性、便利性的原则,加快推进区级图书馆、文化馆总分馆体系建设,兼顾服务人口和辐射半径,完善标准化的“15 分钟公共文化服务圈”。依托有线、无线广播电视覆盖、东方社区信息苑、公共图书馆电子阅览室,实现城乡公益性文化信息服务全面有效均等覆盖。鼓励社会力量参与城乡公共文化产品生产和服务供给。打造“文化上海云”——数字公共文化服务体系,逐步建立覆盖全市公共文化服务机构、文化非营利组织、群众文化的信息化管理系统。推进美丽乡村文化建设,加强农村非物质文化遗产的挖掘、保护、传承和利用。加强历史文化名镇名村和传统村落保护与利用工作,建立市、区、乡镇三级联动的保护与管理机制,鼓励社会资金积极参与保护与利用,在保护中实现名镇名村持续发展和农民增收。加快农村体育设施建设,加强开展农民体育活动,向农民普及健身知识,指导农民科学健身,提升农民健康素养。

**专栏 10 文化上海云**

“文化上海云”是本市数字公共文化服务体系的重要内容,集合了全市每年 23.6 万场公共文化活动信息,连通 780 多家市级、区级、街道乡镇三级的文化馆、图书馆、展览馆、美术馆、文化服务中心。市民只需要通过手机 APP、网站、微信公众号等渠道,以热点推荐、兴趣分类、附近搜索等项目形式,快速查询并预约感兴趣的公共文化活动,然后通过发送到手机上的短信或二维码,便可完成预约。而且,市民自己成立的文化团体的活动,只要通过“文化上海云”网上登记审核,也可以免费预订、使用全市公共文化场馆的场地设施。

**(七)推动郊区产业结构转型升级,增强农村地区发展能力**

着眼于增强农村地区发展活力,推动开发区转型、促进产城融合、淘汰落后产能,不断提升郊区产业能级。

1.推动郊区城镇产业和各类园区创新升级。按照建设具有全球影响力的科技创新中心的战略布



局,推进郊区以科技创新为引领的全面创新,吸引集聚创新要素和人才,重点发展先进制造业。构筑智能制造与高端装备制造高地,突破一批高端智能装备和产品关键技术,推动制造业与互联网技术融合发展。鼓励乡镇工业通过“区区合作、品牌联动”等方式,提升能级和档次。完善支持市郊产业园区二次开发的政策,试点推进 195 区域现状工业用地转型发展生产性服务业。

2.加强新城和镇域空间内的产城融合。推进“多规合一”,加快形成城乡互动、产城融合的发展格局。促进具备条件的开发区向产城融合、集约紧凑、功能完善、生态良好、管理高效的现代化城市综合功能区转型。加快新城、镇区与产业区块间的公共交通系统建设,促进人员要素在产业空间和居住空间之间流动。提升大型居住社区和产业区的社区服务功能,加强商业餐饮、娱乐休闲、健康养老等配套设施建设,促进生活性服务业发展。加强市区联手,引导优质产业项目、品牌企业和功能性载体平台落户郊区新城和大镇,支持新城和有条件的镇依托优势资源,集聚产业链上下游企业和配套生产性服务业,发展特色产业。

3.加快淘汰郊区落后产能。建立产业结构调整长效机制,聚焦调整后土地等要素盘活和利用,腾出转型发展的资源和空间,加快新型产业的导入和集聚,促进产业结构优化和升级。梳理郊区新城和镇的产业发展现状,制定产业结构调整年度计划和实施方案,聚焦重点区域、重点行业 and 重点企业,“十三五”期间,推进实施近 50 个郊区产业结构调整重点专项。加强规划国土、环保、工商、安全监管等执法力量,形成加快淘汰落后产能的合力。建立淘汰落后产能的引逼机制,加强相关地区对乡镇工业区的统筹管理,建立责任考核机制和利益共享机制,增强基层政府加快淘汰落后产能的责任意识和积极性。

#### (八)深化农村改革,维护和保障农民合法权益

以处理好农民与土地的关系为主线,扎扎实实把农村改革推向前进,为农村发展提供新的动力,让广大农民有更多获得感。

1.推进集体经济组织产权制度改革。逐步建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转规范的农村集体经济组织产权制度,稳步推进村级集体经济产权制度改革,有序开展镇级集体资产产权界定,积极推进镇级集体产权制度改革试点。把握好集体经济组织的发展定位,坚持由集体经济组织掌握集体土地和不动产项目,实现农村集体资产保值增值。进一步完善农村集体经济组织机构和资产经营管理等配套政策。切实加强农村“三资”监管,强化乡镇集体资产监督管理委员会的监督职能,探索将镇、村、组三级管理的集体资产委托集中到镇一级管理,加强对全镇资源的统筹运用,整体增加农民财产性收入。理顺村经关系,做到村委会与村集体经济组织分账管理,完善集体经济组织的治理结构,建立行之有效的运营机制和监管模式。

2.推进土地承包经营权规范有序流转及农村土地制度改革工作。切实做好农村土地承包经营权确权登记颁证工作,为推进土地承包经营权规范有序流转打好基础。引导承包农户委托村集体经济组织统一流转,完善承包农户与村集体经济组织、村集体经济组织与受让方的委托流转方式,规范流转行为,严禁借土地流转之名搞非农建设和破坏、圈占耕地。进一步发挥乡镇土地承包经营权流转管理服务中心的作用,建立土地流转监测制度,加强以镇为主的土地流转平台建设,探索建立农村土地流转公开市场。在市场定价的基础上,发挥政府流转补贴的引导调节作用,形成合理定价机制,使承包经营权流转价格既体现土地承包权人的权益,又保护农业生产经营者利益。加快建立城乡统一的建设用地市场,在符合规划、用途管制和依法取得前提下,推进农村集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市、同权同价。健全集体土地征收制度,缩小征地范围,规范征收程序,完善被征地农民权益保障机制。

3.积极稳妥地推进农民集中居住工作。顺应本市农民特别是远郊纯农地区农民进城进镇居住的愿望,鼓励引导农民向城镇集中居住,让农民共享城镇化建设成果。在城镇化地区优化选址,建设节地型农民集中居住社区,并给予政策支持,整体提高农民生活质量和获得感。探索对农民集中居住实施差别化的安置和补偿方式,为农民提供商品住宅、经营性物业、货币补偿、股权等多种置换方式。发挥集体经济组织民主自治管理作用。

#### (九)加强郊区农村社会治理,提高现代化管理水平

以基本管理单元和做实街镇网格化综合管理中心为突破口,提高农村基层治理水平,提升综合服务管理效能。

1.推进网格化综合管理全覆盖。加快实现管理网格在城乡各类区域的全覆盖,因地制宜地设置管理网络。实施网格化、大联动、大联勤工作界面融合,做实街镇城市网格化综合管理中心,从单一的市容管理向综合治理、综合服务拓展,逐步把物件与事件、综合治理与城市管理全面整合起来,更加注重从“物”的管理向与“人”的服务相结合转变,深入推进农村社区建设。建立居村工作站机制,推进网格化综合管理与居村民自治的衔接与互动,建立农村居民自我巡查、自我管理、自我监督的小联勤机制,运用信息化手段,拓展管理新方式,加强村居管理。严格落实居住登记和居住证制度,采取措施有效规范农村外来人员生产经营活动和居住行为。

2.做实基本管理单元。创新镇域社会治理模式,在郊区城市化地区推行分类差别化管理,按照基层政区适度规模要求,分批推进做实基本管理单元。在基本管理单元设立“三个中心”的分中心或服务点,完善社区事务受理、医疗卫生、文化活动、助老助残等服务机构,重点充实城市管理、市场监管及物业管理力量,加强社区一线警务力量配备,增强基本公共服务的便捷性和执法管理的有效性。

3.加强非建制镇服务管理。推进非建制镇分类试点工作,对与主镇区融合发展的非建制镇,纳入主镇区或大型居住区统筹规划。对交通区位条件好、本地人口集聚度高、具有独立发展潜力的非建制镇,纳入城镇规划体系,探索参照本市“城中村”改造政策进行改造,推动老厂房、镇村级园区转型升级。深化完善“镇管社区”模式,探索在非建制镇建立社区党委和社区工作站,作为主镇区的管理和服分中心,加强执法力量配置,承担起非建制镇区和周边村庄的管理服务职能。

#### **四、保障措施**

##### **(一)组织保障**

依托推进城乡一体化的市级协调推进机制,明确市、区分工,协同推进城乡发展一体化工作。调动社会各方力量共同参与规划实施,促进本规划落地。市有关部门要立足城乡一体、打破条块分割、统筹整合资源,在规划标准制定、重要改革措施推进、项目政策协调、资金资源配置和监督执法检查等方面,形成工作合力,指导和统筹城乡发展各项工作。各地区要切实履行职责,根据规划提出的各项任务和政策措施,因地制宜研究制定具体措施,缩小本区域城乡差距。将城乡发展一体化工作纳入市政府系统运行目标管理,科学设定年度工作计划,细化分解目标任务,建立健全目标执行、监督、评估等各环节的运行机制,全链条加强过程管理和组织领导。同时,将城乡发展一体化目标管理纳入政府督查工作体系,加强日常跟踪、专项检查、重点抽查、年终考核,发现问题及时协调解决,定期报告目标执行情况。

##### **(二)人才保障**

主动适应城乡一体化发展的新要求,聚焦经济结构转型升级、都市现代农业发展、集体经济产权制度改革、社会管理方式转变等重点领域,通过培养、引进、交流等多种方式,统筹推进城乡党政人才、企业经营管理人才、高科技人才、社会工作人才和农村实用人才队伍建设。在人力资源配置、收入和福利激励政策、职业发展通道等方面,进一步向郊区农村倾斜,加快城乡人才要素自由有序流动。

##### **(三)政策保障**

积极落实已经出台的城乡发展一体化各项政策,加强政策实施过程中的协调配合,及时发现政策实施过程中碰到的问题和形成的经验,加强政策跟踪和实施效果评估,切实推动各方面政策和改革举措协同推进、发挥实效。进一步发挥市场在土地等资源配置中的决定性作用。

##### **(四)资金保障**

优化城乡统筹的资金投入机制,坚持政府主导、市场运作,通过统筹财政性资金和社会资金,增加对基础设施和社会事业建设项目的资金投入。进一步加大财政对农村基础设施建设和“三农”的倾斜力度,加大各类资金的整合力度,最大限度发挥资金的使用效率。进一步理顺乡镇事权与财权的关系,为乡镇社会事业发展和公共服务能力提升提供资金保障。

# 上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市电子政务云建设工作方案》的通知

(2016 年 10 月 13 日)

沪府办发〔2016〕47 号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局,各相关单位:

经市政府同意,现将《上海市电子政务云建设工作方案》印发给你们,请认真组织落实。

## 上海市电子政务云建设工作方案

为贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,通过制度和模式创新,进一步转变电子政务发展方式,建立与政府履职相适应的电子政务体系,不断提升政府管理能力和公共服务水平,根据《国家信息化发展战略纲要》《政务信息资源共享管理暂行办法》和市委、市政府关于本市电子政务集约化建设和信息共享的要求,市政府办公厅、市经济信息化委制定本工作方案。

### 一、基本原则

一是坚持政府主导、市场参与。创新电子政务云建设管理模式,建立健全配套工作机制,加强部门责任分工,通过政府采购,依托市场化专业团队,高效搭建电子政务云平台,为全市提供统一云服务。

二是坚持集约高效、开放融合。加强统筹规划,实现信息化基础设施、平台和应用的共建共享,降低建设运维成本,提高政府资金使用效益。有效整合横向和纵向软硬件资源,消除信息孤岛,形成逻辑一体、开放共享的良好格局,推动电子政务创新发展。

三是坚持规范有序、安全可控。建立社会化建设运维模式下的政府信息化资产安全保护制度,加强网络安全体系建设,强化安全管理责任,妥善处理创新发展与安全保障的关系,确保政府信息安全。

### 二、总体目标

充分运用云计算、大数据等先进理念和技术,按照“集约高效、共享开放、安全可靠、按需服务”的原则,以“云网合一、云数联动”为构架,建成市、区两级电子政务云平台,实现市政府各部门基础设施共建共用、信息系统整体部署、数据资源汇聚共享、业务应用有效协同,开展政务大数据开发利用,为政府管理和公共服务提供有力支持,提高为民服务水平,提升政府现代治理能力。

### 三、工作机制

#### (一)组织保障

在网上政务大厅建设与推进工作领导小组的统一领导下,成立电子政务云建设工作组(以下简称“工作组”),由周波同志任组长,肖贵玉同志任常务副组长,陈鸣波、沈权、赵彦龙同志任副组长。市政府各部门为工作组成员单位。工作组下设办公室,设在市政府办公厅电子政务办。由市政府办公厅电子政务办牵头开展日常工作,并与市经济信息化委、市发展改革委、市财政局、市委网信办相关处室共同派出专人,组成联合团队,协同推进有关工作。

#### (二)工作职责

市经济信息化委:加强信息化统筹推进,研究规划集约建设的各类行业云应用。与市政府办公厅共同负责电子政务云总体设计,明确数据交换平台、身份认证、业务应用规划等内容。配合市政府办公厅组织开展电子政务云建设和运营管理服务的政府采购,负责对各类云服务提供商的监督管理和技术协调工作。会同市财政局对年度信息化预算中的上云新建和迁移项目进行审核把关,推进各部门新建和已建项目逐步迁移上云,并对项目开展监督检查。推进政务数据资源共享和开发利用,实现“云数联动”。

市发展改革委:负责市级建设财力信息化项目的审核把关,推动新建项目向政务云迁移,并对项目

开展监督检查。

市财政局:落实电子政务云资金保障,实现资金集中拨付,指导政务云建设和运营管理服务政府采购和预算绩效管理。

市委网信办:及时将电子政务云建设运行情况以及本市涉及电子政务的重要事项,以书面形式向中央网信办、市委网络安全和信息化领导小组报告。会同市政府办公厅、市经济信息化委推进本市电子政务云项目通过网络安全审查。

市政府有关部门:根据统一部署,按照原有项目资金审批渠道,积极推进本部门新建和已建项目向云上迁移。加强业务梳理调研,提出云资源使用和系统建设需求。加强与市政府办公厅、市经济信息化委的工作对接,确保本部门业务系统建设稳步推进,实现上云系统稳定运行。进一步加强各部门信息化管理机构对应用的规划、建设、管理等职能,原则上,单部门业务系统由本部门负责,跨部门的协同应用由牵头部门负责。

各区府:根据实际情况,确定主管部门开展电子政务云建设,强化与市级电子政务云的互联互通、数据整合和业务协同。

(三)建管主体

市政府办公厅下属市政府公众信息网管理中心为建管主体,借鉴网上政务大厅跨领域、跨层级建设管理经验,开展具体建设,并做好与市政府其他部门的沟通对接和相互间的配合工作,具体承担以下职责:一是负责电子政务云建设和运营管理服务合同的签订,按照要求和规定,做好政府采购,实施推进云建设等工作;二是做好云资源需求分配、应用系统部署上线和上云迁移等服务保障工作;三是负责对各类云服务提供商的监督管理和技术协调工作,对各部门提供统一运维等服务,确保各委办局业务应用稳定可靠运行;四是按照电子政务云预算归口申报要求,统一开展年度信息化建设和运维经费申请工作;五是给各部门提供技术指导和应用培训。

四、体系与架构

政务云体系:以“集中+分布”为建设原则,以政府购买服务的方式,依托政务外网,统一为各部门提供服务。为充分利用现有信息化基础设施,部分委办局根据现有业务规模、机房环境、技术力量和条线要求等情况,申报云分中心建设改造方案,经市政府办公厅、市经济信息化委确认后,按照相关标准规范实施推进,形成 5 个左右云分中心;随后逐步实现云分中心向市级云中心整合。16 个区政府自主建设区级云,与市级云在逻辑上实现一体化。全市最终形成“1+16”市、区两级云体系。(图 1)

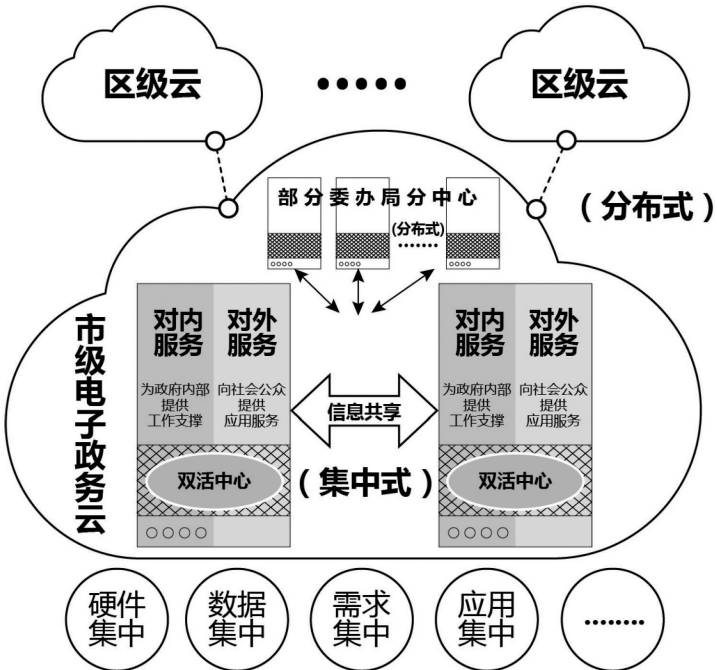


图 1 本市电子政务云体系图

市级云架构:由设施资源层、中间平台层、业务应用层组成,在政务云管理体系和安全体系保障下,通过各类用户终端,为政府内部提供统一信息化支撑,向社会公众提供高效外部服务。(图 2)

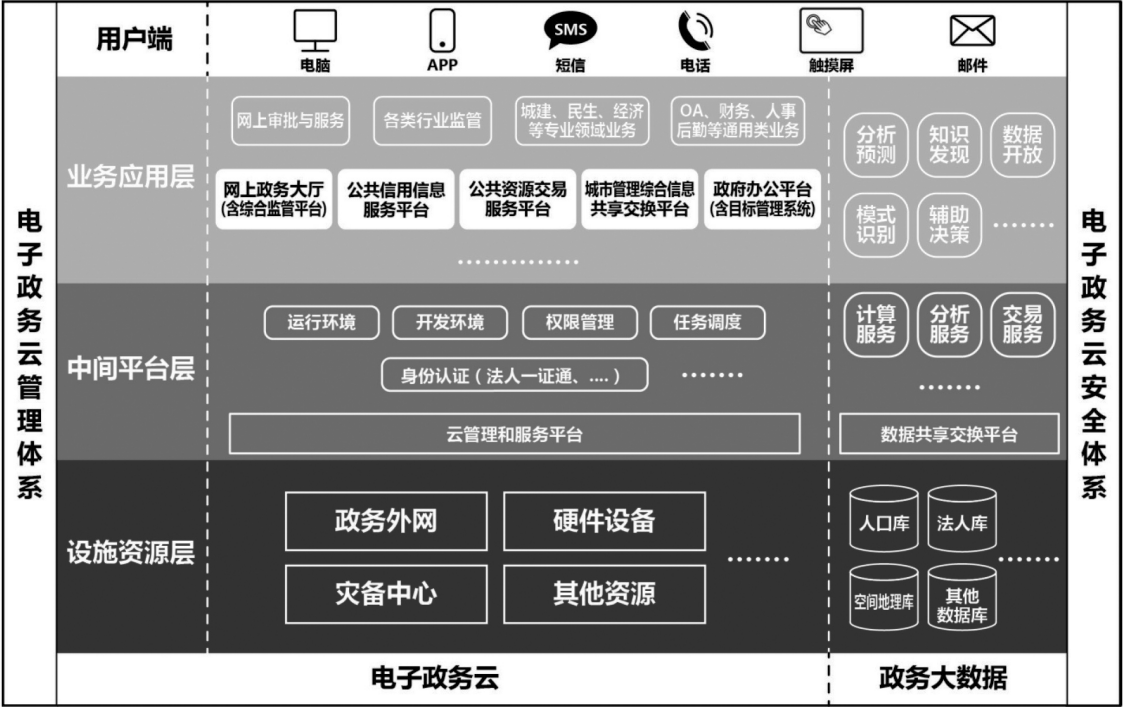


图 2 市级电子政务云架构图

## 五、具体任务

### (一)制定规范

2017 年 2 月前,完成电子政务云运营和管理、电子政务云应用建设、迁移和部署以及云安全体系建设等标准和规范的制定,完成突发事件应急处置预案编制。

### (二)建成市级云

#### 1.设施资源

2016 年 12 月前,通过政府采购方式,选取 2 家云服务商分别构建双活系统,明确管理责任边界,各自保障云平台可靠运行,同步推进 2 家云服务商平台间的数据共享。同时,将云基础设施接入政务外网,优化承载电子政务云的传输网络,实现“云网合一”。

2017 年 3 月前,按照国家有关云安全标准,完成市级云平台安全测评工作。

2017 年 6 月前,保留部分条件较好的政府机房,建成市级云分中心。分中心原有设备按照“只减不增”的原则,逐步消化过渡,新增硬件需求遵从政务云统一标准,实现分中心的集中管理和统一服务。充分利用本市灾备中心提供灾备服务。

#### 2.中间平台

选取 1 家云中间平台服务商,根据云设施资源建设进度,同步开展 PaaS 中间平台研究,逐步推进 PaaS 中间平台建设,为硬件资源的灵活调度、业务应用的快速构建和灵活部署提供高效支撑。

#### 3.业务应用

通过实现网上政务大厅、事中事后综合监管平台、办公协同平台等综合性应用平台的云化,提供统一的应用平台框架服务,各部门在统一标准规范下,开展网上审批、网上办事服务、综合监管等应用建设,并实现跨部门业务协同。

建立本市通用应用服务目录,选取一批符合资质要求的云供应商进行统一开发,向各用户部门交付使用。各部门充分发挥专业能力,提出业务需求,通过灵活多样的方式,会同专业云服务商开展应用建设,并实现云上运行。

#### 4.迁移和部署

根据“先增量后存量”“先易后难”的原则,上云业务应用范围包括:市政府各部门(含直属事业单位)现有和新建的等保三级及以下非涉密信息系统。因电子政务云按等保三级标准建设,等保三级以上信息系统暂不纳入。各级机关、事业单位、群团组织,以及学校、医院等其他市本级预算单位的非涉密应用系统,由市经济信息化委研究提出实施方案后启动迁移工作。

2016年9月前,市政府办公厅根据计划安排,汇总并梳理各部门2017年拟上云的项目范围和清单;市经济信息化委根据上云迁移计划,完成相应的信息化项目在下一年度的运维方案和运维资金调整;市财政局对预算资金予以保障。

2017年3月前,在市政府办公厅、市经济信息化委、市公安局、市妇联等单位15—20个业务系统开展运营试点。因事中事后综合监管平台、办公协同平台基于云规范设计建设的,可直接迁移。

2017年6月前,完成市政府网上政务大厅、政府网站群、公共信用信息服务平台的迁移。

2017年10月前,市政府办公厅、市经济信息化委对信息系统上云迁移情况进行初评估,结合评估结果,进一步优化和完善相关工作。

2017年12月前,各部门结合自身实际,与云服务商共同制定业务应用分类、分批上云计划,优先实现互联网应用和超龄项目的迁移,实现市级部门150—200个项目基于电子政务云开展应用。

2018年12月前,项目上云总体进度完成50%;实现三大基础数据库上云迁移。

2019年12月前,项目上云总体进度完成75%。

到“十三五”期末,基本完成列入上云范围的相关信息化项目的迁移工作,实现信息资源的整合共享和业务协同。

#### 5.对外服务

2018年12月前,加强电子政务云与国家层面信息化基础设施的对接,有效支撑部委条线业务应用落地;加强电子政务云与本市民生、城建等领域已有行业应用的互联互通,推动信息共享和业务联动;加强电子政务云与行业协会、社会团体等各类社会组织的系统互联和信息共享,发挥电子政务云的对外服务作用。

#### 6.云数联动

结合政务云建设和应用系统迁移,同步推进政务信息资源共享和“云数联动”。

2018年12月前,通过将市级法人、实有人口、空间地理数据库上云,实现基础数据库的集中管理和共享使用;基于政务云建设统一数据资源交换平台,为跨部门应用系统提供数据集中交换服务,实现政务信息资源目录的集中管理和交换共享。

到“十三五”期末,建成大数据服务平台,基于电子政务云汇聚的各类政务数据资源,通过数据存储、挖掘、建模、分析、预测等技术建设大数据资源池和服务平台,开展政务大数据应用,实现“云数联动”。

#### (三)建成区级云

2017年底前,已建和在建区级电子政务云完成与市级云的对接。到“十三五”期末,参照市级云目标和要求,完成所有区级政务云建设,与市级云在设施资源层面分离、在中间平台层共享、在应用服务层联动。

区级云为本区各部门、各单位提供集中式云服务,对市级条线的原有业务系统,在市级相关部门的指导下,结合本区实际,开展政务云应用。

附件:1.本市电子政务云建设工作任务分工及时间安排

2.本市电子政务云建设工作推进图



## 附件 1

## 本市电子政务云建设工作任务分工及时间安排

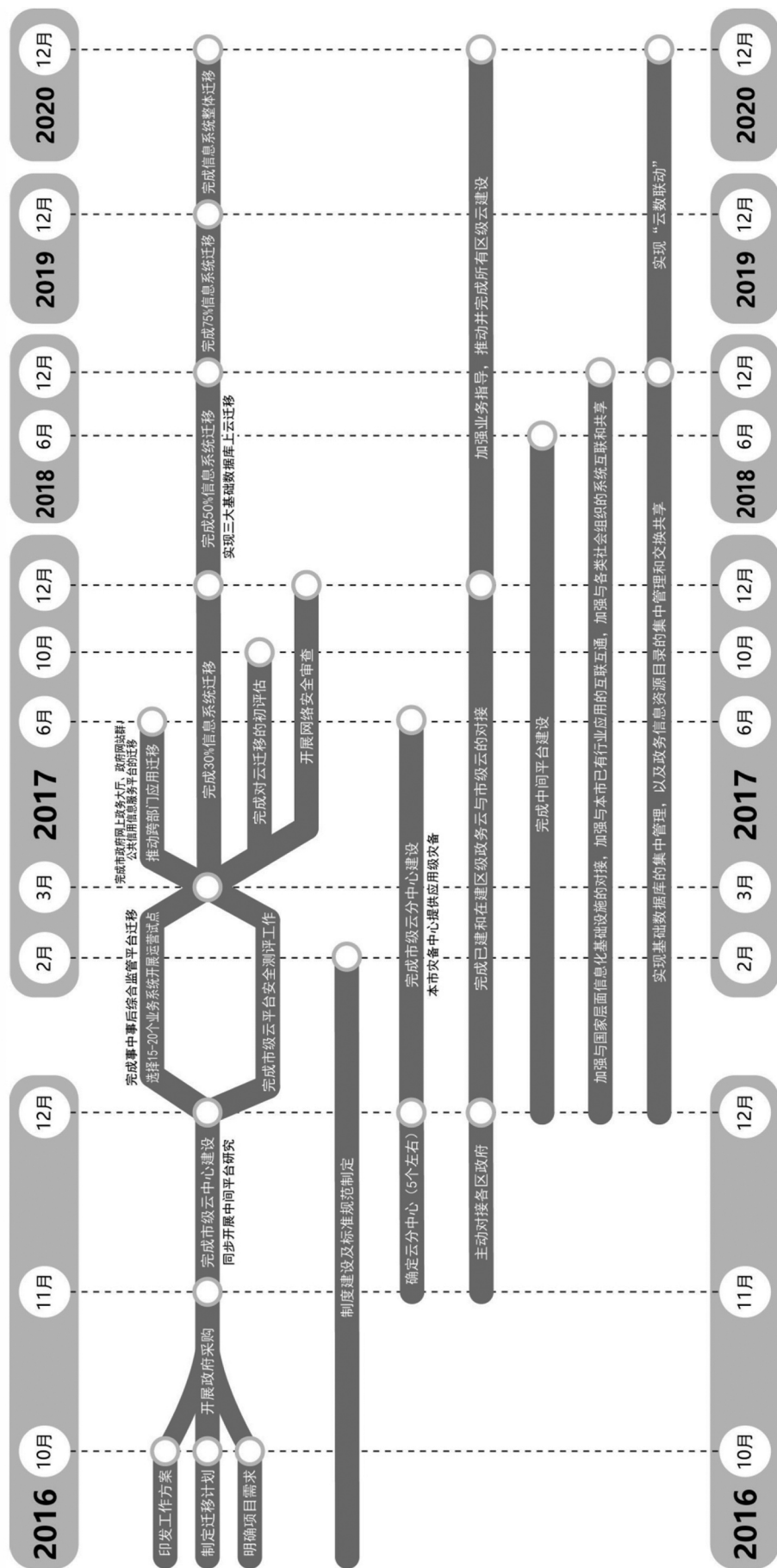
序号	任 务	工作内容	责任单位	配合单位	时间节点
1	开展顶层设计	1.1 印发工作方案。根据市政府专题会议精神,进一步完善电子政务云顶层设计,尽快出台《上海市电子政务云建设工作方案》。	市政府办公厅、市经济信息化委		2016 年 10 月
		1.2 制定迁移计划。开展市政府各部门信息化系统上云迁移工作调研,梳理汇总现有信息系统计算、存储以及机房等基础情况,制定分年度迁移计划。	市经济信息化委、市政府办公厅、市财政局	市政府各部门	2016 年 10 月
		1.3 制定配套标准规范。完成电子政务云应用建设、迁移和部署以及云安全体系建设等标准和规范的制定。	市经济信息化委	市政府办公厅	2017 年 2 月
		1.4 完成突发事件应急处置预案编制。	市政府办公厅、市经济信息化委		2017 年 2 月
		1.5 出台电子政务云运营和管理办法。研究制定上海市电子政务云运营和管理办法,为相关单位使用云资源、维护云设施、管理云安全等提供制度规范。	市政府办公厅	市经济信息化委、市发展改革委、市财政局	2017 年 2 月
2	项目推进实施	2.1 项目需求研究。委托一家咨询公司,研究论证电子政务云性能、安全等核心运行指标,核定计算、存储等基础设施购买总量,完成需求任务书编制,明确云服务采购需求。	市政府办公厅、市经济信息化委		2016 年 10 月
		2.2 开展政府采购。按照政府采购有关规定,实施电子政务云建设和运营管理服务采购,确定云服务提供商,签订相关合同。	市政府办公厅、市经济信息化委、市财政局		2016 年 11 月
		2.3 市级云中心建设。组织 2 家云服务商分别构建双活系统,并将云基础设施接入政务外网,实现“云网合一”。	市政府办公厅、市经济信息化委		2016 年 12 月

序号	任 务	工作内容	责任单位	配合单位	时间节点
2	项目推进实施	2.4 安全体系建设。根据电子政务云安全防护需求,建立健全安全保障体系,按照国家有关云安全标准,完成市级云平台安全测评工作。	市经济信息化委	市政府办公厅、市政府相关部门	2017 年 3 月
		2.5 云分中心建设。根据委办局现有业务规模、机房环境、技术力量、条线要求等情况,改造部分条件较好的委办局机房,形成 5 个左右市级云分中心。	市政府办公厅、市经济信息化委	市政府相关部门	2017 年 6 月
		2.6 灾备建设。充分利用本市灾备中心提供灾备服务。	市政府办公厅、市经济信息化委		2017 年 6 月
		2.7 推进区级政务云对接。实现已建和在建区级电子政务云与市级云的对接。	市政府办公厅、市经济信息化委、相关区政府		2017 年 12 月
		2.8 开展网络安全审查。组织电子政务云项目向相关部门申请网络安全审查。	市委网信办	市政府办公厅、市经济信息化委	2017 年 12 月
		2.9 完成中间平台建设。根据市级云基础设施建设进度,同步开展 PaaS 中间平台研究,逐步推进 PaaS 中间平台建设,为硬件资源的灵活调度、业务应用的快速构建和灵活部署提供高效支撑。	市政府办公厅、市经济信息化委		2018 年 6 月
		2.10 完成区级云建设。参照市级云目标和要求,完成所有区级政务云建设,与市级云在基础资源层面分离、在中间平台层共享、在应用服务层联动。	市政府办公厅、市经济信息化委、各区政府		2020 年 12 月
3	系统迁移部署	3.1 开展上云试点应用。在市政府办公厅、市经济信息化委、市公安局、市妇联等单位 15—20 个业务系统开展上云运营试点。完成事中事后综合监管平台迁移。	市政府办公厅、市经济信息化委	市公安局、市妇联、市工商局	2017 年 3 月

序号	任 务	工作内容	责任单位	配合单位	时间节点
3	系统迁移部署	3.2 推动跨部门应用迁移。完成市政府网上政务大厅、政府网站群、公共信用信息服务平台的迁移。	市政府办公厅、市经济信息化委	市发展改革委、市政府相关部门	2017 年 6 月
		3.3 完成云迁移初评估。对信息系统上云迁移整体情况进行初评估,结合评估结果,优化调整具体迁移方式和手段。	市政府办公厅、市经济信息化委		2017 年 10 月
		3.4 完成 30%信息系统迁移。市政府各部门结合自身实际,优先安排互联网应用和超龄项目迁移,实现市级部门 150—200 个项目基于电子政务云开展应用。	市政府办公厅、市经济信息化委	市政府相关部门	2017 年 12 月
		3.5 完成 50%信息系统迁移。实现三大基础数据库上云迁移,总体上云进度完成 50%。	市政府办公厅、市经济信息化委	市公安局、市工商局、市规划国土资源局、市政府相关部门	2018 年 12 月
		3.6 完成 75%信息系统迁移。持续推进信息系统上云迁移,总体上云进度完成 75%。	市政府办公厅、市经济信息化委	市政府相关部门	2019 年 12 月
		3.7 完成信息系统整体迁移。完成市政府各部门列入上云范围的相关信息化项目的迁移工作,实现信息资源的整合共享和业务协同。	市政府办公厅、市经济信息化委	市政府相关部门	2020 年 12 月
		3.8 实现增量系统上云部署。市政府各部门按现有项目建设审批流程提出新建、改建、扩建系统的申请,经相关部门审核同意后,推动增量系统上云部署。	市政府办公厅、市发展改革委、市经济信息化委	市政府相关部门	每年度
4	推进云数联动	4.1 实现政务数据资源跨部门共享交换。通过将市级法人、实有人口、空间地理数据库上云,实现基础数据库的集中管理和共享使用。建设统一数据资源交换平台,为跨部门应用系统提供数据集中交换服务,实现政务信息资源目录的集中管理和交换共享。	市经济信息化委、市政府办公厅	市公安局、市工商局、市规划国土资源局	2018 年 12 月

序号	任 务	工作内容	责任单位	配合单位	时间节点
4	推进云数联动	4.2 强化对外互联互通和服务能力。加强电子政务云与国家层面信息化基础设施的对接,支撑部委条线业务应用落地;加强电子政务云与本市民生、城建等领域已有行业应用的互联互通,推动信息共享和业务联动;加强电子政务云与行业协会、社会团体等社会组织的系统互联和共享。	市经济信息化委、市政府办公厅	市政府相关部门	2018 年 12 月
		4.3 深化大数据分析应用。建成大数据服务平台,基于政务云汇聚的数据资源,通过数据存储、挖掘、建模、分析、预测等技术,开展大数据应用,实现“云数联动”。	市经济信息化委、市政府办公厅、市发展改革委	市政府相关部门	2020 年 12 月
5	强化运维保障	5.1 落实日常运维管理。制定值班值守、运维规程和应急处置等制度,保障电子政务云 24 小时不间断运行。建立健全电子政务云和所承载的应用系统日志制度,自动记录设备和系统的各种操作信息。定期检查、评估、通报电子政务云应用情况。	市政府办公厅、市经济信息化委		每年度
		5.2 提升突发事件应急处置水平。按照电子政务云突发事件应急处置预案的要求,组织开展灾难恢复预案的测试和演练。通过技术和管理手段,加强信息系统风险的提前防范和管控。当应用系统出现故障时,系统使用部门和运维单位加强协作,按照应急预案要求,及时组织力量进行修复。	市政府办公厅、市经济信息化委	市政府相关部门	每年度
		5.3 实现云资源按需调用。根据按需分配的原则,科学合理调整各应用系统所需的计算、存储、网络带宽等云资源。业务量变化幅度较大的应用系统,可以根据实时需要动态弹性调整所需云资源。	市政府办公厅		每年度

本市电子政务云建设工作推进图



# 上海市人民政府办公厅关于转发 市发展改革委制订的《上海市现代物流业发展 “十三五”规划》的通知

(2016 年 10 月 19 日)

沪府办发〔2016〕48 号

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

市发展改革委制订的《上海市现代物流业发展“十三五”规划》已经市政府同意，现转发给你们，请认真按照执行。

## 上海市现代物流业发展“十三五”规划

物流业是融合运输、仓储、货代、信息等产业的复合型服务业，是支撑国民经济发展的基础性、战略性产业。加快发展现代物流业，对于实现上海发展战略目标、保障城市安全有序运行、服务改善民生具有重要作用。依据《物流业发展中长期规划(2014—2020 年)》《上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》等，制定本规划。

### 一、发展回顾与展望

#### (一)“十二五”期间发展成效

“十二五”期间，上海物流业按照“创新驱动、转型发展”总体要求，加快转变发展方式，促进高端资源集聚和功能塑造，为加快上海“四个中心”和社会主义现代化国际大都市建设提供了有力支撑。

1.产业规模平稳增长。“十二五”期间，上海物流业保持平稳增长，年平均增长率 7.96%。2015 年，全市物流业增加值达 3044 亿元，同比增长 7.1%，占全市国民生产总值比重为 12.2%，占第三产业增加值比重为 18%；上海港口货物吞吐量达 71740 万吨，集装箱吞吐量达 3653.7 万标准箱，继续保持世界第一；上海航空货邮吞吐量完成 370.9 万吨，其中，浦东机场货邮吞吐量 327.5 万吨，连续八年位居世界第三。快递业保持高速增长，近 3 年业务量、业务收入连续保持年均 50%、35%以上增速，年人均快递使用量 53 件，是全国平均量的 5 倍。中国(上海)自由贸易试验区(以下简称“上海自贸试验区”)建设激发市场主体活力，2015 年，上海自贸试验区保税区域完成航运物流服务收入 1200 亿元，成为上海国际航运中心和国际贸易中心建设的有力支撑。

表 1 2011—2015 年上海现代物流业规模统计表

指 标	单 位	2011	2012	2013	2014	2015	平均增长率
物流业增加值	亿元	2242	2428	2614	2784	3044	7.96%
货物运输量	万吨	93318.10	94376.25	91515.07	90340.88	91238.19	2.6%
航空货邮吞吐量	万吨	356.22	337.96	334.98	361.39	370	0.11%
港口货物吞吐量	万吨	72800.00	73600.00	77547.57	75528.89	71739.64	4.03%
集装箱吞吐量	万标准箱	3173.93	3252.94	3361.68	3528.53	3653.70	4.70%

2.质量效率持续提升。到“十二五”期末，本市物流总费用占全市生产总值比重降至 15%以下，低于全国平均水平近 2 个百分点。上海自贸试验区贸易便利化举措提升国际物流效率，平均通关时间较区外减少约 40%，企业物流成本减少 10%以上。物流资源整合与组织效率不断提升，涌现出一批以互联



网技术和供应链管理为依托的物流企业,带动传统小微物流企业转型发展,公路物流的信息化、标准化、规范化水平得到提升。物流信息化服务水平进一步提高,智慧物流技术应用不断推广,以电子口岸为代表的物流公共信息平台服务功能明显,口岸通关无纸化改革范围扩大到所有通关现场,报关单无纸化率达 92% 以上。物流标准化试点企业标准化托盘使用率达 96%,仓库内人工装卸效率提高 50%,供应链协调作业效率提高 23%。

3.制度功能突破创新。监管制度创新带动高端物流功能集聚,启运港退税和沿海捎带试点促进上海港水水中转业务发展,海关监管便利化举措推动集装箱国际中转集拼和航空快件国际中转取得突破。2015 年,洋山深水港集装箱水水中转比例达 50%,国际中转比例提升为 10%。国际贸易“单一窗口”试点和“一次申报、一次查验、一次放行”的关检合作机制,促进了监管部门信息互换、监管互认、执法互助,明显降低了贸易物流成本。国际采购、分拨配送、保税展示交易等物流贸易一体化功能快速发展。期货保税交割支持大宗商品交易与物流服务,提升上海价格话语权。先入区后报关、货物状态分类监管、区内自行运输等物流监管创新举措极大便利了物流运作。跨境电子商务物流服务网络逐步健全,从上海自贸试验区内向区外拓展。“互联网+”物流平台、供应链管理、物流金融和物流大数据等成为新的增长点。

4.设施网络日趋完善。海空枢纽建设继续推进,外高桥港区六期竣工,洋山深水港四期开工,芦潮港内河港区、外高桥内河港区工程加快实施。空港货运物流设施加快布局,形成了“一市两场”、5 个货运区的空港货运体系。集疏运体系持续优化,内河高等级航道整治有序推进,高速公路总里程达到 826 公里,形成“两环九射”网络结构;铁路集疏运设施加快建设,沪通铁路(南通—安亭段)顺利开工。外高桥物流园区、深水港物流园区、浦东空港物流园区依托上海自贸试验区建设,已经成为联通国际、服务全国的功能性枢纽型物流平台。西北综合物流园区加快转型步伐,西南综合物流园区以电子商务物流等重大项目为载体逐步推进。

5.市场主体集聚壮大。制度创新进一步激发市场活力,物流业多元化市场主体不断丰富。上海自贸试验区吸引了国内外众多物流产业链上下游企业入驻。一批跨国公司将上海作为全球和区域物流业务整合运作基地,国有物流企业加快体制机制改革,市场活力和竞争力持续提升,一大批民营物流企业总部落户上海,形成了多元化企业共同发展局面。在新技术推动下,上海涌现出一批以“互联网+”物流为特征的创新型物流服务平台企业,并形成集聚效应。截至 2015 年底,上海的国家 A 级物流企业已达 165 家,其中 5A 级物流企业 18 家。上海已成为我国注册登记货代企业数量最多、业务最集中的地区;全球四大物流快递企业在中国设立总部,其中,3 家建立了全球转运中心;全国十大民营快递企业中,有 8 家总部落户上海。

6.发展环境不断优化。“十二五”期间,国家加强物流业发展的顶层设计,出台了《关于促进快递业发展的若干意见》《关于促进物流业健康发展政策措施的意见》《关于我国物流业信用体系建设的指导意见》等政策措施,实施了《物流业发展中长期规划(2014—2020 年)》《全国物流园区发展规划》《促进物流业发展三年行动计划(2014—2016 年)》等规划计划。我市积极贯彻国家物流产业政策,充分发挥国际航运中心和国际贸易中心建设中的物流服务支撑功能,聚焦物流重点领域和关键环节,进一步优化物流业发展环境。尤其是上海自贸试验区的制度创新举措,不断促进物流业开放创新发展,成为上海物流业集聚辐射、创新突破的源泉。

## (二)存在的不足

1.物流设施网络供给稍显薄弱。物流园区、货运枢纽等重大物流基础设施规划落地难,不利于产业转型升级、集约发展。存在住宅社区、商务楼宇、商业中心等城市末端物流设施建设不配套和快件寄取、城市配送不便利等问题。港口物流集疏运结构不合理,公路集疏运比重过高,铁路与内河航运物流能力不足,多种运输方式转换衔接不畅,给城市交通和环境造成较大压力。

2.物流支撑产业发展的能力有所欠缺。汽车及零部件、电子信息、装备制造、大飞机、精品钢等先进制造业发展,亟需提升物流业与制造业联动发展水平,满足未来智能制造、大规模个性化定制、精益生产等协同制造要求的物流供应链管理水平与国际先进相比仍有差距。国际中转集拼、大宗商品交易、全球采购分拨等航运、贸易物流配套服务能力仍需提升,支撑商贸业发展的城市配送集约化、绿色化水平不

高。与电子商务协同发展的线下物流快递配送能力待提升,“最后一公里”物流体系尚需完善。

3.物流信息化和标准化尚有短板。存在物流信息“孤岛”现象,信息互通共享整体水平不高,物流信息资源未能有效利用,制约了资源配置效率,增加了物流运行成本。物流信息技术应用水平和普及程度仍需提高。物流标准的实施力度需加强,在农产品物流、冷链、城市配送、快递、多式联运,以及跨区域物流标准化等方面需加大创新突破。

4.物流发展体制机制环境存在不足。与国际标杆相比,上海的国际物流便利化水平仍有较大差距,物流发展环境的国际竞争力需进一步提升。物流领域原有的部分政策等与产业发展实际不匹配,市场主导与政府作用的关系尚需进一步理顺。物流业发展中区域分割、部门分割现象仍存在,在信息互通、重大问题协商、重大项目推进、重大政策协同研究等方面需加强,推进物流业发展的统筹协调机制需要完善。物流信用体系建设滞后,需进一步强化公平公正、公开透明的物流市场秩序,保障物流消费者权益。

### (三)“十三五”期间面临的形势

#### 1.发展机遇

(1)新一代信息技术为物流业创新发展提供新动力。建设具有全球影响力的科技创新中心(以下简称“科技创新中心”)战略加快推进,互联网、物联网、大数据等新一代信息技术加速融入经济社会发展,将给城市形态、产业结构和生产生活方式带来深刻变革。上海物流业必须与新一代信息技术深度融合,完善物流创新创业制度和政策环境,推动物流管理、技术、模式创新,打造智慧物流生态圈。

(2)“一带一路”、上海自贸试验区建设为物流业扩大开放带来新机遇。推进“一带一路”建设将形成国际经贸合作新局面,有利于上海物流业进一步扩大开放、培育跨国供应链服务功能。新一轮上海自贸试验区建设,助推上海构建开放型经济新体制,建立与国际惯例接轨的贸易投资规则。上海物流业必须抓住机遇,加快形成新机制、开辟新通道,促进国际物流便利化、高端化发展。

(3)长江经济带、长三角城市群建设为物流业联动发展开拓新空间。长江经济带、长三角城市群建设进程加快,要素资源跨区域流动更加顺畅,区域合作协调机制进一步完善。上海物流业应在基础设施互联互通、标准化和信息化建设、物流监管协作等方面主动作为,提升对长江经济带与长三角一体化发展的基础支撑作用。

(4)市场体系建设、流通体制改革为物流业转型发展注入新活力。上海要素资源高度集聚,建设现代市场体系、推动流通体制改革,有利于发挥流通引导生产、促进消费的重要作用。物流业是市场流通体系的重要组成,上海物流业必须适应市场体系新要求和流通发展新环境,不断增强产业引领带动、服务支撑功能。

#### 2.面临挑战

(1)新常态下物流业提质增效形势紧迫。我国经济发展仍将处于经济增速换挡期和结构调整阵痛期,上海交通拥堵、能源消耗、环境污染、城市管理等压力增大,劳动力、土地等要素成本上升,制造业转移、产业结构调整加速,经济增长方式与内涵正在改变。物流业传统增长方式不可持续,资源、环境、成本约束日益凸显。上海物流业必须加快由粗放式规模扩张向集约化质量提升转变步伐,在稳中求进中实现提质增效。

(2)国际物流枢纽城市间竞争日趋激烈。世界经济在艰难复苏中深度调整,全球投资贸易体系与新经济秩序正在重构,国际性物流枢纽城市围绕市场、资源、科技与规则的竞争日趋激烈,纷纷通过持续优化制度和政策环境吸引全球物流产业链资源集聚。上海物流业必须充分挖掘自身优势,抓住变革机遇,增强发展环境吸引力,全面提升全球影响力。

(3)产业发展和生活消费新趋势对物流服务提出新要求。一方面,资本和技术对产业发展的驱动力度加大,产业融合、平台整合、模式变革推动产业创新发展,而专业化、细分化、精准化是产业能级提升的必然要求。上海物流业需要把握与制造业和服务业多业联动、融合发展方向的同时,深度挖掘服务价值链。另一方面,网络购物、线上消费、电商 O2O 等生活消费新模式改变了城市生活行为习惯,物流服务需求呈现出个性化、多频次、快速响应的新特点。上海物流业要适应信息时代新型城市生活方式,打造亲民物流新增长点。

## 二、明确指导思想、基本原则和发展目标

### (一) 指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,推进物流领域供给侧结构性改革,围绕建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市目标,落实“创新驱动发展、经济转型升级”总要求,抓住把改革创新贯穿于物流发展全过程“一条主线”,遵循物流业提质增效发展“一个导向”,把握对接国家和城市发展战略、对接民生服务需求“二个对接”,着力实现以深化改革释放物流业发展活力,以创新驱动增强物流业内生动力,以全面开放提升物流业国际竞争力,以绿色低碳提高物流业可持续发展能力的“四力发展”,持续优化物流产业链结构,不断提升上海物流业在全球价值链中的地位和影响力。

### (二) 基本原则

1.新战略引领,国际化辐射发展。建设与国际规则接轨的物流业开放新体系,鼓励上海企业“走出去”参与国内外竞争与合作,提高全球资源配置能力,成为服务“一带一路”、长江经济带建设和长三角区域发展的物流枢纽城市。

2.新常态因应,品质化升级发展。推进物流产业结构调整优化,降低物流业对增速和规模的依赖,着力延伸产业链条、提升产业能级,为其他产业发展和广大民众生活提供更高品质的物流服务。

3.新技术支撑,智慧化创新发展。推动“互联网+”、物联网、大数据、云计算等新技术在物流业的应用,鼓励物流技术、功能、模式、业态的创新,提高物流智能化水平;营造物流领域大众创业、万众创新的发展氛围,以创新驱动物流业发展质量与效益的提升。

4.新环境约束,集约化绿色发展。推动物流资源有效整合配置,优化物流设施网络结构布局,强化物流仓储用地集约节约;鼓励绿色物流技术和模式的推广应用,为生态文明建设贡献物流力量,推动物流业走上绿色可持续发展之路。

### (三) 发展目标

#### 1. 目标愿景

到2020年,全面构建高效链接全球、服务辐射全国、线上线下联动的开放式、一体化物流业发展新格局,吸引一批全球运作的跨国公司物流总部、大型物流企业总部和物流研发中心集聚,形成体现“智慧互联、高效便捷、绿色低碳、高端增值”特征的物流业发展新模式,实现物流业对建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市目标有力支撑,对更高水平小康社会生活充分保障,成为具有全球影响力的国际物流枢纽城市和供应链资源配置中心。具体为“五个显著”:

一是实现物流业国际竞争优势显著增强。物流业营商环境进一步与国际接轨,具有国际竞争力的物流市场主体更加聚集,基础设施、通关效率、货物跟踪、物流信息化等国际通行物流指标的竞争优势明显,在全球供应链资源配置中的作用日益凸显。

二是实现物流业服务长三角地区、服务长江流域、服务全国的辐射能力显著提升。与长三角地区、长江经济带的物流合作机制更加完善,跨区域物流资源整合与协调能力进一步提升,与长三角地区、沿江地区的物流通道衔接更加通畅。

三是实现物流业对城市运行和民众生活保障能力显著提高。城市配送、快递末端网络布局更加健全,快递寄取便捷安全、消费者权益有效保障;农产品、食品、药品等冷链物流服务品质显著提升、流通损耗进一步降低;物流车辆利用效率和环保水平明显提高,危险品物流更加安全规范,物流业发展与城市环境更加协调。

四是实现物流业信息化、智能化水平显著进步。物联网、互联网、云计算、大数据等技术在物流领域广泛应用;培育一批“互联网+”高效物流的标杆企业;物流领域政府监管信息化、透明度进一步提升。

五是实现物流产业结构、整体运行质量与效益显著改善。以口岸和公路物流为重点的物流资源得到整合提升;物流市场更加公开透明,供需信息有效对接,物流资源配置更加优化;多种运输方式有效衔接水平得到改善;基本形成标准化托盘循环共用体系;物流仓储土地使用的效率效益进一步提高。

#### 2. 主要指标

表 2 “十三五”期间上海市物流业发展主要预期指标

序号	指 标	单 位	2015 年	2020 年预期目标
1	物流业增加值占全市生产总值比重	%	12.2	保持 12 以上
2	物流业总费用占全市生产总值比重	%	15 以下	下降 2—3 个百分点
3	国家 A 级物流企业数量	家	165	240 以上
4	航空货邮吞吐量	万吨	370	400 以上
5	港口货物吞吐量	亿吨	7.2	7.0—7.5
6	集装箱吞吐量	万标准箱	3653	4200 左右
7	集装箱水水中转比例	%	45	50 以上
8	快递业务收入	亿元	455	1000
9	推广使用智能快件箱	组	2500 左右	10000
10	新能源物流车辆使用数量	辆	900 左右	显著增加
11	物流带板运输比率	%	9 左右	12 以上
12	物流配送型冷库容量占冷库总容量比重	%	15 左右	30 以上
13	发展具有全国影响力和国际竞争力的“互联网+”物流平台型企业	—	—	10 家以上

### 三、构筑协调互联空间格局

依托海空港枢纽、陆路交通门户,结合上海制造业和服务业布局,加强与全市交通组织和城市空间的协调衔接,打造由五大重点物流园区(外高桥、深水港、浦东空港、西北、西南)、四类专业物流基地(制造业、农产品、快递、公路货运)为核心架构的“5+4”空间布局,进一步完善三级城市配送网络和重点区域物流配套服务,形成东西联动、辐射内外、层级合理、有机衔接的物流业协调互联空间新格局。

#### (一)五大重点物流园区

东部沿海三大物流园区(外高桥物流园区、深水港物流园区、浦东空港物流园区)对接国际,以上海自贸试验区保税区域为引领,强化临港、临空产业与现代物流联动效应,进一步优化国际物流环境,构建开放型经济新体制。西部陆路两大物流园区(西北综合物流园区、西南综合物流园区)联接长三角,突出物流发展与交通区位、产业优势、城市功能的协调融合,着力推动传统物流的转型升级。

##### 1.外高桥物流园区

依托外高桥港区和外高桥保税区,发挥功能丰富、配套齐全、要素集聚的比较优势,着力培育贸易、金融与物流的整合创新体系,打造成为功能前沿、总部集聚、贸易便利、联动紧密的物流贸易一体化开放运作平台,形成保税物流与国际贸易融合发展的区港联动型物流园区。

着力搭建国际中转集拼服务、大宗商品交易交割服务、国际商品展示分销服务平台,创新航运、港口、物流园区一体化运作流程,促进国际中转和转口贸易发展。依托外高桥专业市场资源,做强医药产品物流贸易一体化功能,提供保税展示、咨询交易、代理服务、仓储分拨、流通加工等全程物流服务,着力打造面向国际、服务全国的药品和医疗器械物流贸易综合服务平台;形成以进出口机电产品、汽车、食品酒类、高档消费品等为代表的“前店后库”保税物流服务新模式;开展农产品、有色金属、能源等大宗商品交易交割、指数发布、仓单质押等增值服务。完善园区的物流集疏运体系,提升以海运直通、海铁联运为代表的多式联运能力。实施“走出去”战略,把上海自贸试验区可复制可推广的溢出效应和长江经济带合作有机结合,与沿江地区在物流业务合作、重大项目开发、物流园区营运管理等方面实现联动发展。

##### 2.深水港物流园区

发挥洋山深水港航运优势、洋山保税港区政策优势和临港产业集群优势,打造成为国际航运物流功能承载区、全球供应链亚洲枢纽,形成港口物流与临港产业优势融合的港口综合型物流园区。

加快基础配套设施建设,完善功能配套服务,着力集聚现代物流服务产业链资源。突出保税与非保税联动、物流与航运共生,重点发展以国内外知名航运巨头为主体的航运物流,以农产品、食品冷链和危化品为代表的专业物流,以国际分拨、国际采购、供应链管理等为代表的保税物流。积极拓展国际中转集拼、保税展示交易、期货保税交割、大宗商品交易、融资租赁、保税维修再制造等功能。完善南港、芦潮港等临港地区港口码头、仓储堆场、集装箱内河转运等物流设施,发挥铁路集装箱中心站作用,使其成为服务临港产业、辐射内陆腹地的多式联运枢纽。

### 3.浦东空港物流园区

依托浦东国际机场和空港产业园区,以浦东机场综合保税区和祝桥空港物流园区为载体,以建设临空功能服务先导区为抓手,使其成为国际航空物流重要枢纽,形成临空产业与航空物流联动发展的空港口岸型物流园区。

发挥区港一体的物流运作优势,打造便捷高效的物流运作环境,重点针对工业零部件、电子产品、医疗器械、高端商品等高时效、高附加值产品物流服务需求,吸引集聚跨国公司亚太和全球分拨中心入区运作。推进保税货物与口岸货物同步运作,进一步拓展航运金融与融资租赁、国际贸易与保税展示、航空临空服务与全球维修检测、国际快件转运与国际中转集拼等功能的集聚与发展。大力推进空港物流与大飞机制造、航空配套特色产业及空港服务业的联动融合,把祝桥镇打造成国家级的临空经济示范区。结合沪通铁路规划建设,探索空铁联运物流模式,完善园区多式联运功能。

### 4.西北综合物流园区

利用北虹桥区位优势,普陀桃浦、嘉定江桥产业资源优势,面向城市生产运行和生活服务,将西北综合物流园区建成与国际大都市功能协调发展的物流园区。

西北综合物流园区桃浦片区着力打造成为科技商贸的重要载体,强化面向本市的快消品、医药等连锁配送功能;发挥保税物流中心作用,推动与上海自贸试验区联动,拓展跨境电子商务、保税展示交易、采购分拨等功能;依托陆上货运交易中心搭建物流资源交易信息平台,提升物流资源配置效率,促进市场有序规范;推进产学研合作,开展物流科技研发、物流信息资讯、物流教育培训等服务。西北综合物流园区江桥基地着力促进物流与制造、商贸、信息等融合,打造采购分销、物流配送、贸易集散等中心功能,以重大项目为载体完善区域性大型公共配送节点和集货转运中心等设施,重点发展冷链物流、商贸物流、电商物流等。

### 5.西南综合物流园区

利用松江的西南门户枢纽区位优势和加工制造业基础,以重大功能性项目为载体,形成具有供应链管理特征的物流园区。

加强市区联动,建立以区为主的园区规划建设推进机制,加快推进现代物流资源集聚发展。适应电子商务快速发展的物流需求,完善区域性电子商务分拨配送中心设施,推进物流与电子商务融合发展。积极推进松江出口加工制造业转型,发展面向制造业的生产性服务,拓展保税物流、跨境电商物流、维修检测、再制造等功能。以园区建设推动“闵行—青浦—松江”一带物流资源整合,提升本市西南地区物流集约化水平。

## (二)四类专业物流基地

聚焦农产品流通、快递、先进制造业、公路货运四个专业物流领域,布局专业物流基地,打造成为促发展保民生的有效载体。

### 1.农产品物流基地

依托大型农产品批发交易市场和外高桥粮食物流园区,完善设施、延伸功能,加快推进农产品物流信息化、标准化、集约化,成为国际化大都市农产品供应链枢纽节点,全市农产品保供稳价主渠道。

坚持先进性和适用性统一,加快完善西郊国际农产品交易中心的物流、交易、检验检测等设施,整合周边农产品物流资源,将西郊国际建设成为全市“多功能、全覆盖、现代化”的线上线下一体化农副产品物流枢纽和综合服务平台。按照“保障近期供应、谋划长远发展”的要求,妥善处理好市场发展与城市布

局的关系,推动上海农产品中心批发市场布局向外转移,实现市场能级提升和可持续发展。鼓励浦东新区结合农产品市场规划布局调整,探索农产品物流新模式,实现农产品物流配送集约化。继续发挥好江桥、江杨市场的农产品物流供应保障作用。外高桥粮食物流园区进一步强化接卸、储存、加工、中转、配送一体化物流能力,保障本市粮油市场稳定和安全;加快推进园区与赵家沟内河航道、沪通铁路衔接,成为国内粮源“北粮南运”、进口粮源“东进西出”的物流枢纽。

## 2. 快递物流基地

依托青浦“全国快递行业转型发展示范区”、浦东空港和祝桥临空经济区建设,完善市内快递投送网络,打造“一体两翼”新优势,推动上海快递产业高端化、便捷化发展,建成国际化快递门户和长三角快递枢纽。

深耕中心城区(一体)快递服务体系,聚焦寄递便利化和服务精细化,打造多元化快递末端派送网络,解决快递进校区、进社区、进商区等难题。做强浦东临空(东翼)物流快递功能,完善浦东机场国际快件转运设施,支持快递企业入驻开展国际快递物流服务;聚焦祝桥临空经济区,继续“引大”“引强”,建设国际快递物流园区,打造成为国际快递业国际化的战略高地。提升青浦(西翼)快递物流能级,聚焦上海青浦民营快递总部集聚区,建设青浦“全国快递行业转型发展示范区”;做大做强快递总部经济,鼓励优势快递企业加强联合、整合资源,加快形成品牌化、规模化、网络化、信息化的大型快递企业集团。

## 3. 制造业物流基地

围绕装备制造、汽车、精品钢等先进制造业基地,推动物流业深度嵌入制造业供应链,向上下游采购、销售、包装、流通加工、售后服务延伸,以全程物流服务支持上海制造业提升核心竞争力,向服务型制造转型。

依托临港装备制造业基地,实现物流与战略性新兴产业协同发展,以成套设备、新能源汽车、大型工程机械等物流供应链服务为重点,形成服务支撑国际智能制造中心建设的装备制造业物流基地。依托国际汽车城产业基地,加强公铁联运能力建设,打通汽车产业链采购、生产、营销、售后等各环节,打造国际汽车城物流供应链服务基地。适应钢铁产业结构和布局调整需要,加快推进吴淞国际物流园转型和罗泾港功能调整,发挥钢铁产业链资源要素优势,发展集物流资源调度、物流信息发布、市场交易、金融服务等于一体的钢铁物流贸易基地。

## 4. 公路货运枢纽

在本市联接长三角的交通门户,规划建设西北和西南两大公路货运枢纽,集甩挂运输、车辆换装、零担配载、信息服务、商务配套于一体,成为城际干线运输与市内配送的转换中心,全市公路零担物流资源交易配置平台。

加强市、区联动,坚持打造功能、集约土地、提高效益,研究明确功能、土地、投资、建设、运营方案,加快推进西北综合货运枢纽规划建设;加快西南综合货运枢纽前期论证,明确规划选址方案,推进规划建设进度。发挥公路物流“门到门”服务优势,注重与各区县产业布局对接,规划完善区域性的货运场站,承担集货配货等中转功能。注重与铁路货运方式结合,加强货运枢纽公铁联运能力建设,鼓励公路货运专线企业利用铁路进行货物运输。

在着力打造“5+4”空间布局的同时,一方面加强“虹桥商务区—虹桥机场”物流设施和功能布局的统筹规划,强化上海国际旅游度假区物流运营保障能力;另一方面通过规划引导,在S20、G15沿线等交通便利节点加强大型分拨配送中心布局建设,进一步完善由重点物流园区分拨中心—公共和专业配送中心—城市末端节点构成的三级城市配送网络,形成级配合理、衔接有序、运行高效的国际大都市城市配送物流体系。

# 四、打造“六位一体”物流服务体系

着力构建创新引领、畅通高效、绿色安全、内外开放、便民惠民、标准规范“六位一体”的现代物流服务体系,打造上海物流升级版。

## (一) 创新引领的物流

聚焦现代物流创新发展城市试点,主动融入科技创新中心建设,围绕新一代信息技术和产业融合发展方向,推动物流技术、模式、功能、业态创新,促进物流业提质增效和转型升级,增强物流发展新活力。



### 1.大力培育发展物流平台经济

发挥上海人才、信息、资金和综合服务优势,着力完善政府服务和政策环境,大力培育发展具有土地占用少,资源配置效率高,知识、技术、资金密集型特征的“互联网+”物流平台,进一步推动上海物流业向高增值、高效率、低消耗转变。“十三五”期间,培育一批能够辐射服务全国,实现物流资源供需匹配、促进物流市场规范透明、有效降低社会物流成本的多元化平台型物流企业;发展一批对接国际,为汽车、钢铁、有色、化工、大宗农产品等提供物流、贸易、金融、信息等综合服务的供应链管理平台;积极发展能够提供物流一体化解决方案,具有供应链设计、咨询、管理能力的第四方物流,以及面向中小微物流企业提供专业化管理和个性化增值服务的集成化服务平台。

### 2.推动物流与产业融合创新

促进物流、资金流、信息流、商流联动,提升供应链服务能级与水平,坚持服务实体经济,在物流领域培育一批成长型融合创新企业。推动物流业制造业联动发展,重点围绕上海先进制造业布局,以全程供应链物流服务支持上海制造企业提升核心竞争力,向服务型制造转型。推动物流金融创新,鼓励物流企业发挥货物监管优势,与货主和银行合作,开展代收代付、动产质押、仓单质押等物流金融服务。推动物流贸易一体化发展,鼓励物流企业向上游采购、下游销售延伸产业链;依托海关特殊监管区域和监管场所发展保税展示交易,以便捷物流支撑贸易发展、消费升级。推动物流与电子商务协同发展,搭建线下分拨配送物流网络。大力发展跨境电商物流,建立适合跨境电商新模式的物流监管制度,完善跨境电商物流支撑网络。

### 3.实施智慧物流工程

促进政府部门物流信息数据开放共享,推动物流信息平台之间互联互通,引导支持物流企业实现物流活动数据的信息化和数据化采集,鼓励政府部门、行业协会、公共服务和科研机构、企业开展物流大数据分析和应用;探索建立全市物流业运行监测信息平台。推动建设智慧港航,实现码头作业、货物运输、口岸监管、航运服务等信息化和自动化。支持开展搬运码垛机器人、自动引导搬运车、手持终端、基于射频识别和北斗导航的可视化技术等智能物流技术和设备的研发应用。重点支持以物联网为基础的感应技术在集装箱、危险品、农产品、食品和医药冷链物流等领域仓储运输环节应用。在汽车、大宗商品、食品冷链、医药等领域,选择有条件物流企业,开展物联网智慧仓储建设试点示范。选择基础条件好、市场需求强的领域,开展智慧配送示范工程。

### (二)畅通高效的物流

发展公路、铁路、内河、海运、空港相衔接的多式联运,促进多种运输方式的顺畅衔接和高效中转,打通主要物流枢纽间连接通道,实现物流服务畅通高效。

#### 1.构建畅通的物流通道

完善集装箱公路集疏运通道网络,优化公路集疏运组织管理,将市内交通和过境车辆分流,改善外高桥—宝山地区公路集疏运交通条件。结合沪通铁路建设,推进铁路与外高桥港区的无缝衔接,提升铁路疏港能力;加快既有铁路货运场站布局调整,着重完善东部滨江沿海集装箱场站布局,调整优化西部铁路货运场站。畅通与长三角联接的内河物流通道,加强内河港区和外港内支线物流设施建设,促进内外港区物流运作一体化。落实“一带一路”国家战略,完善与沿线国家的国际水运和空运航线网络,鼓励利用贯通欧亚的铁路大通道,开展跨国铁路联运服务,提供生活消费品、工业品、工程项目国际物流服务。加强快递与交通运输融合发展,完善交通运输领域快件转运处理设施和绿色通道,实施快递“上车、上船、上飞机”工程。

#### 2.实施有效衔接的多式联运

以外高桥和芦潮港为重点,发展铁路集装箱班列运输,提高海铁联运比例;推动芦潮港铁路集装箱中心站与洋山港物流信息对接,发挥芦潮港铁路集疏运功能;加强铁路零担快运物流服务能力,促进铁路货运从大宗资源性物资集散向现代物流服务转变;深化长三角铁路快运货物班列模式,加快公铁联运信息互联,打造公铁联运物流平台。研发推广江海直达船型,发展江海联运、江海直达运输;鼓励开辟经上海港中转的国际、沿江、沿海和小内河运输,提高江海直达运输比例和水中中转效率。完善长三角地区公路物流与上海浦东、虹桥两机场的货运衔接,挖掘虹桥高铁与机场的空—铁联运快递转运价值。提

高两港、两场物流联动发展水平,利用好外高桥港的货源组织集散优势和洋山港的航线资源优势,促进外高桥和洋山港联动发展;加强虹桥、浦东两机场间物流转运快速衔接服务。

### 3.建设物流信息平台

推动多式联运信息服务平台建设,推进港口集装箱多式联运信息服务系统示范工程,与长三角地区和长江经济带物流信息互联互通。大力发展物流公共服务平台,完善航运综合信息平台、电子口岸大通关平台、跨境电商公共服务平台、物流标准化公共信息平台等建设,推动政府信息公开和跨部门信息互通共享,提升物流公共服务水平。支持建设港口集装箱卡车物流信息服务平台,通过物流信息公开透明可预期,减少集卡空载和等待,改善港口周边交通,提高港口物流效率。支持物流领域行业协会搭建物流信息公共服务平台,提供产业政策、规范标准、行业动态、市场信息等服务。

### (三)绿色安全的物流

按照资源节约型、环境友好型的发展要求,将生态文明融入物流业发展全过程,抓好物流安全保障,推动绿色物流发展,打造“绿色安全”的物流服务。

#### 1.强化危险品物流安全

调整规范危险品仓储堆场布局,加强对既有危险品物流作业场所监督检查,对具有安全隐患的设施进行改造、搬迁或关停,优化危险品物流作业空间。加强危险品物流从业人员专业培训,严格执行危险品存储运输作业安全规范标准。加强危险品运输安全监控,通过统一的联网监控信息平台,实现危险品运输车辆信息化监控全覆盖。推动安全监管、质量技监、消防、公安、交通等监管部门信息互联互通,构建涵盖危险品生产、存储、运输、销售全过程的综合监管与服务平台,实现危险品物流供应链的实时可视化安全监控。

#### 2.加强寄递安全管理

完善寄递安全工作体制机制,建立本市邮政业安全中心,建立完善相关制度设计,系统加强寄递安全管理。落实“收寄验视、实名收寄、过机安检”制度,研究制定可行有效的具体落实措施,切实把好寄递物流渠道安全关口。严格执行涉及快递业的国家、行业、地方强制性标准,健全快递标准规范体系,加强快递从业人员寄递安全培训。强化物流快递企业主体责任,鼓励企业加大安全投入,提升管理水平。加强快递行业监督管理,推动邮政、交通、公安等有关部门联动,提升协同执法水平。

#### 3.开展绿色城市配送

采取车辆通行管控、政策引导、资金支持等措施,促进物流企业淘汰高污染货运车辆,使用低排放、清洁能源和新能源环保物流车辆。完善 LNG 加气站、充电桩等配套设施布局,对新能源物流车辆实施市区免证通行。探索物流车辆环保治理由末端运输企业向上游货主企业源头延伸,鼓励引导货主企业选择绿色环保物流供应商,建立绿色配送联盟;积极推进城市共同配送和统一配送,提高车辆满载率,减少配送车辆出行;积极推进甩挂运输项目试点;鼓励仓储配送设施的节能环保设计,加快现有设施节能环保改造。探索把绿色物流纳入全市节能减排体系,将绿色物流纳入区县清洁空气行动计划实施情况和节能减排工作推进情况考核范畴。

#### 4.积极发展逆向物流

倡导绿色、环保、循环利用的生态物流理念,重点推动包装物、废旧电器电子产品、报废汽车、生产加工边角料等有使用价值废弃物的逆向回收物流发展,构建低环境负荷的循环物流系统。鼓励包装器具的重复使用和回收再利用,鼓励生产者、再生资源回收利用企业、第三方物流企业联合开展废旧产品回收,支持建设废弃物回收物流中心,提高回收物品的收集、分拣、检测、拆解、加工、包装、维修等管理水平。发挥互联网在逆向物流中的作用,完善废旧电器电子产品的 O2O“在线收废”模式。创新完善交易机制,做大做强上海边角料交易中心,打造全国生产性边角料资源交易配置平台。提升废旧汽车回收拆解循环利用水平,支持建设自动化、标准化、环保型报废车拆解流水线,提高报废车零部件再利用率和再制造率。依托行业协会,整合政府、高校、科研院所、企业资源,搭建逆向物流科学研究平台。

### (四)内外开放的物流

抓住建设“开放度最高的自贸试验区”重大机遇,深度融入“一带一路”、长江经济带和长三角城市群建设,全面提升物流业对内对外开放深度与广度。

### 1.提升参与全球物流资源配置能力

支持国内外企业以上海为基地开展全球物流整合运作,吸引国际领先的航运企业、第三方物流企业、供应链管理企业、跨国公司采购分拨区域总部落户,培育一批具有亚太供应链运营功能的高能级物流总部;吸引培育一批具有管理决策、资金结算、信息处理、订单管理等功能的国内民营物流企业总部。发挥仓储物流的动产监管功能,支持大宗商品现货交易市场建设,实现在线交易、支付结算、仓储物流、金融服务一体化,有效防范交易风险。面向国际国内市场,积极培育发展物流领域的教育培训、会展论坛、信息咨询、法律服务等专业服务。依托上海自贸试验区保税区域,优化国际物流监管模式,积极拓展海运集装箱中转集拼、空运货物中转集拼功能,形成规模效应;创新与保税商品展示交易、境内外维修、期货保税交割、融资租赁、平行汽车进口等密切相关的物流服务。推进建立上海邮轮物资配送中心,加快实现便捷高效的邮轮物资供应,打造东北亚邮轮物资配送基地,提升上海邮轮经济国际竞争力。

### 2.推动区域物流一体化

鼓励本市港口、机场、物流园区与沿江和长三角地区开展物流合作,支持上海物流企业“走出去”,以资本、管理、技术输出等方式,构建跨区域物流网络。完善境外物流投资服务,鼓励本市物流企业加强与“一带一路”沿线国家物流交流合作,跟随产业投资、重大工程项目走出去,提供配套国际物流服务,拓展全球物流网络。深化完善长三角地区物流合作机制,放大长三角地区“物流日”活动示范效应;支持社会组织开展跨区域合作,搭建物流业合作交流平台。加快长三角地区物流市场一体化,推动物流跨区域协同监管,开展物流标准共推、物流信息共享、物流诚信共建。

### (五)便民惠民的物流

着眼于保障民生需求,改善民生体验,构筑便捷可靠的民生物流服务体系。

#### 1.完善“最后一公里”物流服务

完善城市末端物流设施网络,打造智能化、标准化、公共化、平台化、集约化、便捷化的“六化”快递收派服务体系。推进快递营业场所标准化建设,制定实施本市智能快件箱行业标准,鼓励在居民小区、地铁站周边、商务中心等进行智能快件箱的布局,推动纳入便民服务、民生工程等建设项目。研究将末端快件投递设施纳入新建住宅社区和商务楼宇配建标准。创新末端配送投递模式,鼓励快递企业与便利店、社区和商务楼宇物业合作,开展联收联投、网订店取等业务。应对人口深度老龄化,鼓励物流企业、社区物业、社区商业网点等针对老年人的生活、医药等需求,提供专业、便利的老年人物流服务和帮助。提高大型商圈和商业连锁企业的集中配送比例,形成与国际化大都市特点相匹配的末端配送模式。优化末端车辆通行管理,研究对城市配送车辆进行分类管理,对运送农产品、生鲜食品、药品等车辆,保障其便利通行;研究制定满足末端多批次、小批量投递需求车型的技术规范、标准,推动末端投递车辆向标准化、厢式化发展。

#### 2.提升农产品、食品冷链物流品质

加强适应本市流通和消费需求的冷链基础设施建设,完善海空口岸冷链设施,服务生鲜农产品和温控食品进出口贸易;加强中心批发市场一区域批发市场一标准化菜场的冷链设施配置,保障食用农产品质量安全;支持建设集分拣、储存、加工、配送于一体的冷链物流中心。提升冷链运输配送水平,鼓励物流企业配置节能环保的冷链运输车辆,淘汰简陋冷藏运输方式;推广具有常温、冷藏、冷冻等多温带功能的冷链运输车辆,以及移动式冷柜、便携式冷藏箱等末端冷链设备。着力强化肉类、水产品、果蔬等重点农产品冷链物流体系建设。鼓励发展电子商务生鲜宅配、中央厨房等新型业态,满足城市多元化消费需求。

#### 3.加强医药物流服务能力

发展专业化医药物流企业,支持建设大型自动化医药配送中心,提升医药产品仓储管理水平和集约化配送效率,保障各级医疗机构和药品零售网点的医药供应。鼓励医疗机构与第三方医药物流企业合作,探索开展医药物流服务外包,提升医药物流专业化管理水平。建立从厂家到患者全程可控的医药冷链物流及可追溯体系,支持医药生产和流通企业加强冷链能力建设,发展专业化第三方医药冷链物流服务,针对具有温控要求的疫苗、血液制品、生物制剂、生命科学样本等提供全程冷链物流服务,对冷链数据实时监测,确保医药用品流通安全。鼓励开展医药电子商务服务,构建服务医药电子商务的规范化医

药物流配送体系。

#### (六)标准规范的物流

完善物流标准体系,推动重点领域物流标准化建设,实施物流标准化试点。建设物流信用体系,规范市场秩序,营造公平有序的物流业市场环境。

##### 1.加快物流标准化建设

支持仓储设施、搬运工具、配送工具、装卸货站点等公共基础设施设备的标准化建设和改造,实施农产品、食品、药品、危化品和生鲜电商等领域的包装、设备设施标准化改造升级。推动多式联运设施与装备技术标准化,鼓励开展物流一贯化运输,推广托盘、集装箱、集装袋等周转联运设备标准化与循环共用。完善物流标准化体系,培育发展物流团体标准,放开搞活物流企业标准,形成政府、团体、企业标准协调配套的物流标准体系;积极承担国家物流标准的制定,加快物流信息、快递、冷链等本市重点物流领域的地方标准制修订。继续深化开展物流企业服务标准化试点。

##### 2.促进物流市场规范发展

加快建设物流信用体系,对接上海市公共信用信息服务平台、企业信用信息公示系统,完善物流企业和从业人员信用信息记录、采集、查询制度,推动物流信用资源整合共享;鼓励开展第三方信用评估;探索建立基于信用等级的物流企业分类监管制度,积极推行“守信便利、失信惩戒”机制;率先在快递、冷链、危险品物流等专业领域开展信用体系建设试点。加强物流市场违法治理,探索对违法企业和人员实施行业禁入;加强物流信息安全管理,保护消费者个人信息安全。探索建立物流企业黑名单制度并向社会公开;发挥行业协会、征信机构、保险金融等组织的作用,通过保险费率、贷款利率、信用评价等手段,规范物流市场行为。

### 五、提供坚实有力保障

#### (一)改革体制机制

完善全市现代物流综合协调推进工作机制,加强部门间协调联动,形成信息沟通、政策研究与评估、重大问题协商等的长效机制。加快物流领域商事制度改革,推动实行“证照分离”“三证合一”“一照多址”,便利物流企业登记注册。针对物流业网络化运作的实际特点,为物流企业跨区设立分支机构提供便利服务,促进物流要素资源市场化配置,降低企业运营成本。清理精简本市物流领域行政审批和许可事项,调整或取消不符合现代物流发展实际、阻碍物流业创新发展的事项。发挥社会组织力量,组织引导企业加强行业自律,规范物流市场,推动物流行业健康发展;完善上海物流领域各社会组织的联盟合作机制;深化物流领域政府购买服务制度改革,鼓励和支持社会组织积极承担事务性管理服务。

#### (二)加强资金投入和人才培养

继续通过政府性投资对物流业重点领域和薄弱环节予以支持,引导社会资本进入物流领域;研究统筹利用本市涉及物流领域存量专项资金,提高资金的集中使用效率。搭建金融机构和物流企业合作交流平台,促进供需有效对接,为物流企业提供便利适用的金融服务。支持符合条件的物流企业通过发债、上市、挂牌等多种方式拓宽融资渠道。鼓励“互联网+”物流商业模式创新,引入天使投资、私募股权投资、风险投资等市场化资本,改善企业快速成长期融资环境。创新物流业投融资模式,探索通过现代物流产业基金、政府和社会资本合作(PPP)等,支持重大物流设施建设和产业创新发展。创新和完善具有国际竞争力的人才制度,营造更加包容、优越的人才生态环境,打造国际化高端物流人才集聚高地;发挥上海物流领域教育科研优势,吸引集聚国内外物流智力资源,建设具有国际影响力的物流智库;鼓励学校、政府部门、科研院所、社会组织、企业共同参与,建立产学研用一体化人才培养机制;引导和鼓励学校针对上海物流需求,在物流配送、智慧物流、航运物流、电子商务物流等领域开设专业课程;加强物流业从业人员职业技能培训。

#### (三)完善支持政策

落实物流企业大宗商品仓储设施用地土地使用税减半征收等物流业相关税收优惠政策,积极配合国家有关部门进一步优化完善物流业增值税政策。坚持土地集约节约利用,将利用工业企业旧厂房、仓库和存量土地资源建设物流设施或者提供物流服务作为工业用地转型的重要途径。研究解决物流基础设施“落地难”问题,对具有公共服务属性和公益性质的城市物流基础设施,探索市区协同的规划建设保

障机制,在土地、税收、资金、配套设施建设等方面予以支持。研究物流车辆市区通行分类管理措施,加大对新能源物流车、冷链配送车辆、标准化配送车辆的便利通行支持力度。适应物流平台经济的发展需要,组织开展“无车承运人”试点,提高道路货运资源整合配置效率。探索调整完善认定标准,支持物流领域企业申请技术先进型服务企业和高新技术企业认定。

#### (四)加强产业监管和运行监测

优化物流业发展法制环境,健全完善物流领域制度规范,营造公平有序、公开透明的市场环境;进一步加强部门协作,加快物流政务信息的部门间互通互联,促进物流信用信息公开共享;利用物联网、互联网和大数据等技术完善物流市场事中事后监管,提高物流运行监测、预警预测、追踪追溯和公共服务能力。在对接国家社会物流统计制度的基础上,建立反映上海物流业发展实际特点的物流运行监测和统计核算制度,构建组织体系完善、调查方法科学、技术手段先进的现代物流统计和运行监测体系。

上海市发展和改革委员会

2016年10月12日

## 上海市人民政府办公厅关于 印发《2016年度上海市政务公开考核 评估实施方案》的通知

(2016年10月28日)

沪府办发〔2016〕49号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

经市政府同意,现将《2016年度上海市政务公开考核评估实施方案》印发给你们,请按照执行。

### 2016年度上海市政务公开考核评估实施方案

为全面落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于全面推进政务公开工作的意见》、《国务院办公厅关于印发2016年政务公开工作要点的通知》,深化推进本市政务公开工作,根据《中华人民共和国政府信息公开条例》、《上海市政府信息公开规定》和本市今年重点工作安排,制定本方案。

#### 一、指导思想

坚持“以公开为常态、不公开为例外”原则,紧紧围绕党中央、国务院和市委、市政府决策部署,按照“两高、两少、两尊重”的要求,切实提高政务公开实效,以公开促落实、以公开促规范、以公开促服务,更好地服务于全面深化改革、经济社会发展和政府自身建设。

#### 二、考核评估范围

16个区县政府,市政府各委、办、局。

#### 三、考核评估内容

主要考核评估各单位落实《上海市人民政府办公厅关于印发2016年上海市政务公开工作要点的通知》(沪府办发〔2016〕18号)及政务公开重点工作分解要求的情况,具体如下:

(一)政务公开组织体系和公开渠道建设情况,包括政务公开业务培训、职能整合和机构建设、保密审查、与全市信息公开平台衔接、工作要求落实情况、重要公开渠道工作情况及便民服务举措、主动公开目录。

(二)推进“五公开”情况,包括规范性文件、行政权力、财政资金、政府数据资源及重点领域的政府信

(2016年第22期)

— 69 —

信息公开深化和推进情况,政策解读和回应,重要制度机制建设情况、条例和规定要求的其他信息公开情况及实际公开效果。

(三)政府信息公开申请办理情况,包括建立健全依申请办理机制,政府信息公开申请答复规范性、合法性,依申请办理服务能力和水平。

(四)对政务公开工作的监督和权利救济,包括建立健全政务公开督促整改、工作考核、社会评议、责任追究、年度报告工作制度等。

#### 四、方法和步骤

##### (一)单位自查

各单位按照 2016 年上海市政务公开考核评估指标表要求和时限开展自查,并填写、提交考核评估指标表及相关材料。

##### (二)重点督查

在各单位自查基础上,市政府办公厅会同有关部门组成联合督查组,对有关部门、单位进行重点督查。具体做法另行通知。

##### (三)市政府信息公开、政务公开联席会议成员单位及重点部门核查

- 1.市财政局核实财政资金公开的自查情况;
- 2.市国家保密局提供保密审查机制与公文运转、信息发布程序相结合情况的评估结果;
- 3.“中国上海”门户网站提供政府网站政府信息公开专栏建设的评估结果;
- 4.市档案局、上海图书馆分别提供开展政府信息集中查阅(受理)服务情况的评估结果;
- 5.负责信息公开重点领域的牵头部门反馈相关领域工作推进情况。

##### (四)第三方测评机构进行社会评议

委托社会专业调查机构开展政府信息公开工作社会评议,社会评议结果作为考核评估的重要参考。

##### (五)市政府办公厅综合评估

市政府办公厅汇总有关部门、单位评分,并综合考虑社会评议等情况,形成各区县政府、各部门考核评估总分。

#### 五、时间安排

(一)2016 年 11 月 16 日前,参评部门、单位填写并提交 2016 年上海市政务公开考核评估指标表及相关材料;市政府信息公开、政务公开联席会议成员单位及相关部门提交核查结果。

(二)2016 年 11 月下旬,联合督查组开展重点督查。

(三)2016 年 12 月上旬,市政府办公厅形成考核评估结果,向市政府常务会议汇报。

#### 六、结果运用

考核评估结果主动向社会公开,并提交市年度(绩效)考核工作领导小组,作为 2016 年度(绩效)考核依据。考核评估的有关情况在一定范围通报。

## 上海市人民政府办公厅关于 印发市长副市长工作分工的通知

(2016 年 11 月 1 日)

沪府办发〔2016〕50 号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

现将市政府第 131 次常务会议明确的市长、副市长工作分工印发给你们。



# 市长、副市长工作分工

根据地方组织法的有关规定,市政府实行市长负责制,副市长协助市长工作。

**杨 雄 市长** 领导市政府全面工作。

**应 勇 常务副市长** 分管发展和改革(物价)、财政、税务、监察、编制、人口综合管理、统计、能源建设、口岸、建议提案办理、政务公开等工作。协助分管审计工作。

**赵 雯 副市长** 分管体育、旅游、知识产权、文史、参事、妇儿委等工作。

**周 波 副市长** 分管工业、信息化、科技、商务、外资外贸、国资管理、金融、电力生产、安全生产工作。

**翁铁慧 副市长** 分管教育、卫生和计划生育、医保、文化、广播影视、新闻出版、涉台事务、民族与宗教、侨务、档案等工作。联系市委宣传部、市委统战部。

**时光辉 副市长** 分管农业、人力资源、社保、民政、合作交流、区政、行政学院、人民武装等工作。联系工、青、妇群众团体和部队。

**白少康 副市长** 兼市公安局局长,分管消防、道路交通安全、社会治安综合治理等工作。联系市委政法委。

**陈 寅 副市长** 分管城乡建设和管理、住房、国土资源、水务、交通港口、绿化市容、城乡规划、环保、民防、抗震、外事、涉港澳事务、食品和药品监督、工商、质监、信访、社会稳定等工作。

## 上海市人民政府办公厅关于 2017 年 本市城乡居民基本医疗保险有关事项的通知

(2016 年 10 月 31 日)

沪府办发〔2016〕51 号

各区、县人民政府,市政府各委、办、局:

经市政府同意,现就 2017 年本市城乡居民基本医疗保险(以下简称“城乡居民医保”)有关事项通知如下:

### 一、关于筹资标准和个人缴费标准

(一)2017 年,本市城乡居民医保基金的筹资标准作如下调整:60 周岁及以上人员,筹资标准从每人每年 3800 元调整为 4300 元;超过 18 周岁、不满 60 周岁人员,筹资标准从每人每年 2500 元调整为 2900 元;中小学生和婴幼儿,筹资标准从每人每年 900 元调整为 1100 元。

(二)2017 年,本市城乡居民医保的个人缴费标准作如下调整:70 周岁以上人员,个人缴费标准从每人每年 340 元调整为 370 元;60—69 周岁人员,个人缴费标准从每人每年 500 元调整为 535 元;超过 18 周岁、不满 60 周岁人员,个人缴费标准从每人每年 680 元调整为 720 元;中小学生和婴幼儿,个人缴费标准从每人每年 100 元调整为 110 元。

### 二、关于医保待遇

2017 年,本市城乡居民医保待遇保持不变。

### 三、关于帮扶补助

对参保人员中享受本市城乡居民最低生活保障的家庭成员以及高龄老人、职工老年遗属、重残人员等的个人缴费部分,可以适当减免。具体办法,由市民政局、市残联会同有关部门另行规定。

### 四、关于其他事项

(一)2017 年本市各类高等院校、科研院所中接受普通高等学历教育的全日制本科学士生、高职高专

(2016 年第 22 期)

— 71 —

学生以及非在职研究生的住院统筹资金,从每生每年度 50 元的标准调整为 70 元,由市财政划拨至城乡居民医保基金统筹使用;其个人缴费标准,按照中小學生标准执行。

(二)农村居民个人缴费在 2016 年的基础上,总体增加 10%左右,限高提低,适当缩小不同区之间的差距;其余部分由各区府及村集体经济给予补贴。具体标准,由医保经办机构另行发布。各区要做好宣传动员、解释维稳等工作,确保平稳过渡。

(三)为推广家庭医生签约制度,将符合条件的城乡居民全部纳入家庭医生签约范围。逐步推行基层首诊、双向转诊制度,促进建立急慢分治、上下联动的分级诊疗模式,引导城乡居民合理就医。贯彻国家卫生计生委等五部门《关于控制公立医院医疗费用不合理增长的若干意见》,合理控制城乡居民医保支出费用过快增长。

(四)2017 年选择参加镇保医保门急诊统筹的筹资标准和个人缴费标准,按照《上海市人民政府办公厅关于本市实行小城镇基本医疗保险门急诊统筹做好被征地人员门急诊医疗保障的通知》(沪府办〔2015〕100 号)要求,以 2017 年居民医保的 50%执行。

(五)2017 年城乡居民医保的登记缴费截止日期为 2016 年 12 月 25 日。

---

## 上海市人民政府公报

2016 年第 22 期(总第 382 期)

11 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

印刷单位:上海市人民政府办公厅文印中心

网 址: [www.shanghai.gov.cn](http://www.shanghai.gov.cn)

国内统一连续出版物号:CN31-1854/D