

Shanghai

迈向卓越的全球城市

Master

2035
SHANGHAI

Plan

上海市城市总体规划
(2017—2035年)

上海市人民政府

2017—2035

上海科学技术出版社

上海市人民政府

上海市城市总体规划

(2017—2035 年)

上海科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

上海市城市总体规划: 2017—2035年 / 上海市人民政府编. —上海:
上海科学技术出版社, 2018.9

ISBN 978-7-5478-3961-4

I. ①上… II. ①上… III. ①城市规划—总体规划—研究—上海 IV.

①TU984.251

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第065016号

审图号: 沪S(2018)064号

策 划: 温泽远 侯培东

责任编辑: 陈 晨 楼玲玲 潘慧中

书籍设计: 张国樑 董 伟

照片摄影: 郑宪章 戴 泉 袁德庆 郑贵卿 纪一帆

上海市城市总体规划: 2017—2035年

上海市人民政府

上海世纪出版(集团)有限公司

出版、发行

上海科学技术出版社

(上海钦州南路71号 邮政编码 200235 www.sstp.cn)

上海雅昌艺术印刷有限公司印刷

开本: 850×1168 1/16 印张: 11.25 插页: 4 字数: 220千字

2018年9月第1版 2018年9月第1次印刷

ISBN 978-7-5478-3961-4 / TU · 260

定价: 50.00元

本书如有缺页、错装或坏损等严重问题, 请向印厂联系调换





迈向卓越的全球城市



Striving
for
the Excellent
Global
City



国务院关于上海市城市总体规划的批复

国函〔2017〕147号

上海市人民政府：

你市关于报请审批上海市城市总体规划的请示收悉。现批复如下：

一、原则同意《上海市城市总体规划（2017—2035年）》（以下简称《总体规划》）。《总体规划》以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大和中央城镇化工作会议、中央城市工作会议精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，紧密对接“两个一百年”奋斗目标，坚持以人民为中心，坚持可持续发展，坚持人与自然和谐共生，坚持在发展中保障和改善民生，注重远近结合、城乡统筹，注重减量集约、多规合一，符合上海市实际情况和发展要求，有利于促进上海城市全面协调可持续发展。

二、上海是我国直辖市之一、国家历史文化名城，国际经济、金融、贸易、航运、科技创新中心。上海的城市规划、建设与发展，要立足国际国内和本地实际，主动服务“一带一路”建设、长江经济带发展等重大战略，切实在全面深化改革、创新驱动发展、优化经济结构等方面下功夫，在深化自由贸易试验区改革上有新作为，继续当好全国改革开放排头兵、创新发展先行者，为全国改革发展稳定大局作出更大贡献。要在《总体规划》的指导下，着力提升城市功能，塑造特色风貌，改善环境质量，优化管理服务，努力把上海建设成为创新之城、人文之城、生态之城，卓越的全球城市和社会主义现代化国际大都市。

三、优化城市空间布局。落实主体功能区战略，扩大生态空间、保障农业空间、优化城镇空间。根据市域内不同地区功能定位和资源环境条件，提升主城区功能等级，完善新城综合功能，促进新市镇协调发展，实施乡村振兴战略，逐步形成“一主、两轴、四翼，多廊、多核、多圈”的空间结构和“主城区—新城—新市镇—乡村”的城乡体系。要加强城乡区域统筹，在上海市域范围内实行城乡统一规划管理，做到一本规划、一张蓝图覆盖全域。从长江三角洲区域整体协调发展的角度，充分发

挥上海中心城市作用，加强与周边城市的分工协作，构建上海大都市圈，打造具有全球影响力的世界级城市群。

四、严格控制城市规模。坚持规划建设用地总规模负增长，牢牢守住人口规模、建设用地、生态环境、城市安全四条底线，着力治理“大城市病”，积极探索超大城市发展模式的转型途径。到 2035 年，上海市常住人口控制在 2500 万左右，建设用地总规模不超过 3200 平方公里。要严守城镇开发边界，完善管控办法。坚持节约和集约利用土地，严格控制新增建设用地，加大存量用地挖潜力度，合理开发利用城市地下空间资源，提高土地利用效率。继续坚持最严格的耕地保护制度，保护好永久基本农田。构建空间留白机制和动态调整机制，提高规划的适应性。

五、加强生态环境保护。要增强绿水青山就是金山银山的意识，坚持节约资源和保护环境的基本国策。按照促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的总体要求，统筹山水林田湖草系统治理，形成合理的城市空间结构，促进经济建设、城乡建设和环境建设同步发展。要切实做好节能减排工作，加快淘汰落后产能，严格控制污染物排放总量。加强城市环境综合治理，加大对大气、水、土壤污染的治理力度，限期达到《总体规划》提出的各类环境保护目标。划定城市蓝线保护范围，结合水域自然形态进行保护和整治，提高水资源利用效率和效益，建设节水型城市。推行低影响开发模式，推进海绵城市建设，积极发展绿色建筑。加强绿化美化，划定城市绿地系统的绿线保护范围。要强化生态基底硬约束，加强对自然保护区、森林公园以及湿地、水源地等特殊生态功能区的保护，划定生态保护红线，制定并严格实施有关保护措施。

六、创造优良人居环境。要统筹安排关系人民群众切身利益的教育、文化、体育、医疗、养老等公共服务设施，提高生活性服务业品质，建设高品质、人性化的公共空间，构建宜居、宜业、宜学、宜游的社区服务圈。根据人口分布，合理安排居住用地布局及其配套设施建设，促进职住均衡发展。加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。稳步推进城市有机更新，开展城市修补和生态修复，加强城乡环境综合整治和违法违规建设治理，提高城市的承载力、包容度和宜居性。

七、塑造城市特色风貌。坚持社会主义核心价值体系，进一步挖掘上海城市丰富的文化内涵，延续历史文脉，留住城市记忆，激发城市文化创新创造活力，提升城市软实力和吸引力。落实历史文化遗产保护和紫线管理要求，完善城市、镇、村的保护层次和体系，强化对历史城区风貌格局的整体保护，加强对中共一大会址等各级文物保护单位、外滩近代建筑保护区等历史文化街区、历史建筑、工业遗产等的保护。做好城市设计，保护自然山水格局和城市肌理，加强对重要地段建筑高度、体量和样式的规划引导和控制，彰显自然、传统和现代有机交融，东西方文化相得益彰的城市特色。

八、保障城市安全运行。要按照绿色循环低碳的理念规划建设城市基础设施。进一步完善公路、铁路、机场、港口等交通基础设施，发挥综合交通枢纽功能，促进区域交通设施互联互通。坚持公共交通优先战略，鼓励绿色出行，加强城市路网和轨道交通线网建设，进一步完善以公共交通为主体，各种交通方式相结合的多层次、多类型的城市综合交通体系。坚持先地下、后地上的原则，统筹规划建设水、电、气、通信、垃圾处理等各类市政基础设施，有序开展地下综合管廊建设，加强人防设施规划建设，提升各类基础设施对城市运行的保障能力和服务水平，确保城市生命线稳定运行。高度重视城市公共安全，加强城市安全风险防控，增强抵御灾害事故、处置突发事件、危机管理能力，提高城市韧性，让人民群众生活得更安全、更放心。

九、健全城市管理体制。创新城市治理方式，加强精细化管理，在精治、共治、法治上下功夫，走出一条符合超大城市特点和规律的社会治理新路子。要强化依法治理，善于运用法治思维和法治方式解决城市治理顽症难题，努力形成城市综合管理法治化新格局。提高城市管理标准，更多运用互联网、大数据等信息技术手段，逐步提升城市科学化、精细化、智能化管理水平，激发全社会活力，群众的事同群众商量，大家的事人人参与。继续强基础、补短板，聚焦影响城市安全、制约发展、群众反映强烈的突出问题，加强综合整治，形成常态长效管理机制。

十、坚决维护规划的严肃性和权威性。《总体规划》是上海城市发展、建设、管理的基本依据，必须严格执行，任何部门和个人不得随意修改、违规变更。上海市人民政府要坚持一张蓝图干到底，以钉钉子精神抓好规划的组织实施，增强城市的整体性、系统性，抓紧深化编制有关专项规划、功能区规划、控制性详细规划，分解落实规划目标、指标和任务要求，明确建设重点和时序，切实发挥城市规划的战略引领和刚性控制作用。要健全城乡规划建设管理制度，建立多规合一信息平台 and 城市体检评估机制。城市规划行政主管部门要依法对城市规划区范围内（包括各类开发区）的一切建设用地与建设活动实行统一、严格的规划管理，市级城市规划管理权不得下放，切实保障规划的实施。要强化规划实施的监督考核问责，加强公众和社会监督，提高全社会遵守城市规划的意识。驻沪各单位要严格遵守《总体规划》，支持上海市的工作，共同把城市规划好、建设好、管理好。住房城乡建设部要会同相关部门，加强对《总体规划》实施的指导、监督和检查。

国务院

2017年12月15日



前言

北纬 31 度 14 分,东经 121 度 29 分,地理坐标系上的一个点。这里春光明媚,夏日晴长,秋高气爽,四季宜人。这个太平洋西岸曾经的小渔村,千百年来不懈前行,如今已成为中国最大的经济中心城市和新兴的全球城市。

通江达海的上海,既怀旧又新潮,既富东方神韵又不失国际风采。这里有吴越文化与西洋文化交织碰撞的沉淀,更有现代摩登与自然气息跳跃融合的结晶。当“十里洋场”的繁华精致、弄堂邻里的生活气息似乎正与当下擦肩而过之时,转过身,看到的是摩天大楼的鳞次栉比,是繁华街市的车水马龙,是郊野公园的江南韵味,扑面而来的是这座年轻大都市洋溢的青春气息……

当穿越历史俯仰在过去与未来之时,世界经济增长重心加快向亚太地区转移,中国特色社会主义进入新时代,创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念已成为中国城市发展的主旋律。这座拥有全国最多外资企业总部、最多外资金融机构和最大港口的城市,将崛起成为国际经济、金融、贸易和航运中心。随着大众创业、万众创新和“互联网+”战略的深入推进,这座集聚一流大学、一流人才和优秀企业的城市,将崛起成为具有全球影响力的科技创新中心。随着文化软实力日益成为衡量一个地区发展潜力与竞争能力的核心要素,这座拥有多元文化、开放包容的城市,将崛起成为东西方文明相得益彰、传统文化与现代时尚交相辉映的国际文化大都市。

海纳百川、追求卓越、开明睿智、大气谦和的城市精神,如同交响乐一般,不

停地律动、跳跃、旋转、激扬，时刻给人惊喜、令人振奋，为上海的旧貌新颜而悸动。新中国成立以来，上海已经编制了三轮城市总体规划，为上海城市发展打下了坚实基础。面向未来的上海市城市总体规划，提出了“卓越的全球城市，令人向往的创新之城、人文之城、生态之城”的发展愿景，就像一把开启美好生活的钥匙，和着欢快而优雅的音乐节拍，打开了上海这座城市回味过去、拥抱未来的大门。

2035 年的上海，将是一座更具活力的创新之城。创新资源在这里高度集聚，创新人才在这里尽情施展，创新企业在这里茁壮成长，创新成果在这里竞相迸发。上海将成为全球最具竞争力和影响力的国际大都市之一。

2035 年的上海，将是一座更富魅力的人文之城。男女老幼在这里安居乐业，中外游客在这里流连忘返，各种文明在这里交融荟萃。上海将成为全球最具吸引力的幸福宜居城市之一。

2035 年的上海，将是一座更可持续的生态之城。这里的城市空间舒适安全，这里的人居环境生机盎然，这里的交通出行便捷环保。上海将成为全球最令人向往的健康、安全、韧性城市之一。

我们希望，2035 年的上海，建筑是可以阅读的，街区是适合漫步的，公园是最宜休憩的，市民是尊法诚信文明的，城市始终是有温度的。

上海，这座不断追求卓越的全球城市，即将扬起创新、人文、生态的风帆，载着世界的翘首、国家的使命、市民的期盼，面向未来，创造更加美好的明天！



Overview of Shanghai 2035



目 录

前 言

第一章 “上海 2035” 概述

第一节 定义	003
第二节 规划转型	003
第三节 开门做规划	006
第四节 成果体系	008

第二章 迈向卓越的全球城市

第一节 回顾和审视	013
第二节 面向未来	017

第三章 紧约束下的睿智发展

第一节 发展模式转型	028
第二节 人口综合调控	030
第三节 国土资源利用	032

第四章 网络化、多中心的空间体系

第一节 引领长三角世界级城市群	041
第二节 构建开放紧凑的市域空间格局	051
第三节 严格空间分区管制	067
第四节 明确空间发展策略	075

第五章 更具活力的繁荣创新之城

第一节	提升全球城市核心功能	090
第二节	建设更开放的国际枢纽	096
第三节	强化便捷高效的综合交通支撑	099
第四节	营造更具吸引力的就业创业环境	102

第六章 更富魅力的幸福人文之城

第一节	构建 15 分钟社区生活圈	108
第二节	激发城市文化活力	114
第三节	保护历史文化遗产	117
第四节	彰显城乡风貌特色	122

第七章 更可持续的韧性生态之城

第一节	应对全球气候变化	132
第二节	全面提升生态品质	134
第三节	显著改善环境质量	138
第四节	完善城市安全保障	140

第八章 规划实施保障

第一节	优化空间规划体系	147
第二节	健全政策法规体系	149
第三节	创新空间管理体系	151
第四节	完善社会参与体系	154
第五节	构建规划维护体系	156

第一章

“上海 2035”概述

Overview of Shanghai 2035

第一节 定义

《上海市城市总体规划（2017—2035 年）》（简称“上海 2035”）由上海市人民政府组织编制并报国务院批准，是上海 8368 平方公里规划范围内（其中陆域 6833 平方公里为规划区范围）城市规划、建设和管理的基本依据和法定文件，是指导上海未来城市发展的纲领性文件，是实现“城市，让生活更美好”的发展蓝图。

“上海 2035”依据《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国土地管理法》《上海市城乡规划条例》等法律法规编制，全面落实《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》《生态文明体制改革总体方案》和《长江三角洲城市群发展规划》的有关要求，紧密衔接《上海市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，按照相关标准和规范，做好对全市经济和社会、土地利用、空间布局以及各项建设的科学部署和安排。

“上海 2035”既立足战略导向，面向 2035 年并展望至 2050 年做好空间战略安排，又突出问题导向和实施导向，抓好近期“十三五”补短板工作；既体现全球视野，充分借鉴国际大都市规划建设经验，又落实国家战略，在“四个中心”的基础上，着力建设具有全球影响力的科技创新中心和国际文化大都市，推动上海迈向卓越的全球城市；同时还立足市民期待，关注市民需求，以市民幸福作为上海未来城市发展的根本追求。

“上海 2035”经国务院批准后即行生效，由上海市人民政府组织实施，《上海市城市总体规划（1999—2020）》同时废止。必须严格执行规划，不得擅自改变，如果涉及规划修改，应按照《中华人民共和国城乡规划法》第四十七条规定开展有关工作。规划内容由上海市城乡规划行政主管部门负责解释。

第二节 规划转型

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大精神，全面贯彻落实新时代中国特色社会主义思想的基本方略，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚决按照努力当好新时代改革开放排头兵、创新发展先行者的总要求，尊重城市发展规律，坚持以人民为中心，强化资源节约集约利用，着力探索高密度超大城市发展路径，推动上海城市健康可持续发展。

牢固树立和贯彻落实新发展理念，把新发展理念作为一根红线贯穿始终。注重