

上海改革开放
再出发系列丛书

生态空间优化与 环境治理

上海探索与实践

刘新宇 张真 雷一东 曹莉萍 梅梦媛 著

上海人民出版社

生态空间

上海改革开放
再出发系列丛书

生态空间优化与 环境治理

上海探索与实践

刘新宇 张真 雷一东 曹莉萍 梅梦媛 著

图书在版编目(CIP)数据

生态空间优化与环境治理:上海探索与实践/刘新
宇等著. —上海:上海人民出版社,2018

(上海改革开放再出发系列丛书)

ISBN 978-7-208-15647-0

I. ①生… II. ①刘… III. ①生态环境建设-研究-
上海 IV. ①X321.251

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 295826 号

责任编辑 曹怡波

封面设计 谢定莹

上海改革开放再出发系列丛书

生态空间优化与环境治理:上海探索与实践

刘新宇 张真 雷一东 曹莉萍 梅梦媛 著

出 版 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号)
发 行 上海人民出版社发行中心
印 刷 江苏凤凰数码印务有限公司
开 本 720×1000 1/16
印 张 16.25
插 页 4
字 数 199,000
版 次 2019 年 1 月第 1 版
印 次 2019 年 1 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-208-15647-0/D·3353
定 价 70.00 元

上海改革开放再出发系列丛书

编委会

主 编 张道根 于信汇

副 主 编 王玉梅 谢春辉 王 振 权 衡
张兆安 于春晖

委 员 王 健 方松华 叶必丰 朱建江
刘 杰 孙福庆 杨 雄 沈开艳
周冯琦 晏可佳 黄凯锋 强 荧
徐清泉 沈桂龙

执行编委 王中美 李宏利

总 序

改革开放 40 年来，从开启新时期到跨入新世纪，从站上新起点到进入新时代，40 年风雨同舟，40 年披荆斩棘，40 年砥砺前行，我们党引领人民绘就了一幅波澜壮阔、气势恢宏的历史画卷，谱写了一曲感天动地、气壮山河的奋斗赞歌。正如习近平总书记在庆祝改革开放 40 周年大会上的讲话中指出，改革开放 40 年积累的宝贵经验是党和人民弥足珍贵的精神财富，对新时代坚持和发展中国特色社会主义有着极为重要的指导意义，必须倍加珍惜、长期坚持，在实践中丰富和发展。

2018 年 11 月 6 日至 7 日，习近平总书记在上海考察时表示，改革开放以来，中国发生了翻天覆地的变化，上海就是一个生动例证。上海作为全国改革开放排头兵和创新发展先行者，在经济、社会、政府体制改革方方面面都有许多重要举措、重要探索和重要创新，值得总结、研究和分析。更重要的是，通过这些总结、研究和分析，探索下一阶段改革开放的动力、路径和蓝图。

借此契机，上海社会科学院向全院科研人员征集高质量书稿，组织资助出版“上海改革开放再出发系列丛书”。本套丛书从上海市情出发，对上海在制度变革、观念创新、思想引领，以及践行服务意识与精细管理等方方面面的实践经验作了详细的研究与阐述，对未来作了全面展望。这套丛书，由本院 50 周岁以下中青年科研人员

主持编写，特别具有对未来的热忱和前瞻的视角。这套丛书，是上海社会科学院作为国家高端智库，作为上海市重要的人文社科基地之一，对改革开放 40 周年的献礼。

上海社会科学院

2018 年 12 月

绪 论	上海生态宜居城市建设的 40 年经验与展望.....001
	第一节 上海生态宜居城市演进的背景.....002
	第二节 “以人为本”是生态宜居城市建设的初心005
	一、在城市建设中体现“生态民生观”.....005
	二、尊重民众在生态宜居城市建设中主体地位007
	三、生态宜居城市最终要实现人与自然和谐.....011
	第三节 环境战略随经济社会发展而演进.....015
	一、城市定位升级对生态环境提出更高要求016
	二、经济社会发展为环保提供更优支持条件.....019
	三、环境经济政策鼓励优美生态环境的生产.....024
	第四节 制度刚性是生态宜居城市的坚强保障.....027
	一、令行禁止的政府环境管理确保制度刚性.....027
	二、红线、底线、上限成为高压线.....031
	第五节 小结与展望.....033
第一章	上海生态文明制度演进的 40 年经验与展望.....038
	第一节 改革以来上海生态文明制度演进的背景038
	一、中国环保事业的阶段演进039
	二、上海城市发展的阶段演进040

第二节	上海政府环境管理的演进历程	043
一、1978—2000 年：上海政府环境管理初创和打基础	044	
二、2001—2010 年：政府环境管理能力跃上新台阶	045	
三、2011 年至今：生态文明刚性约束强化	046	
第三节	上海环境经济政策的演进历程	051
一、从计划经济时代就重视和善用环境经济政策	051	
二、善于运用市场导向的环境经济政策	054	
三、发挥全球城市作用更好为环保配置资源	058	
第四节	环保社会参与的力量不断增强	060
一、社会参与形成完整的多元制衡治理体系	061	
二、初级阶段个体化的环保社会参与	063	
三、高级阶段组织化的环保社会参与	064	
第二章	上海生态空间优化的 40 年经验与展望	072
第一节	生态空间概念与研究概况	073
一、生态空间的概念与功能	073	
二、城市生态空间的研究进展	074	
第二节	上海生态空间优化过程概述	075
一、缓慢发展时期（1978—1986 年）	078	
二、稳定增长时期（1986—1998 年）	079	
三、跨越式发展时期（1998—2005 年）	079	
四、机遇迭现时期（2005—2010 年）	080	
五、生态文明引领时期（2010 年至今）	081	
第三节	上海生态空间优化的过程	083
一、历次绿地系统规划与生态空间格局优化概述	083	
二、基于《上海市城市总体规划（2017—2035）》的生态空间优化	092	

第四节	上海生态空间优化的成就·····	099
一、	总体特点·····	099
二、	发展目标·····	100
三、	未来展望·····	104
第三章	上海中心城区更新 40 年经验与展望·····	110
第一节	城市更新概述·····	111
一、	城市更新起源与发展·····	111
二、	城市更新的国际经验·····	113
三、	上海城市更新的政策背景·····	115
第二节	上海中心城区更新的基本历程·····	118
一、	旧城改造,大拆大建(1978—1990 年)·····	119
二、	棚屋改造,风貌保护(1990—2000 年)·····	120
三、	城市再开发(2000—2014 年)·····	121
四、	城市有机更新(2014 年至今)·····	124
第三节	上海城市更新的成功经验·····	126
一、	上海城市更新的类型与经验·····	126
二、	上海城市更新的模式探索·····	129
三、	上海城市更新的升级·····	130
第四节	上海城市更新形势与展望·····	134
一、	上海城市更新形势·····	134
二、	上海城市更新展望·····	136
第四章	上海水环境治理的 40 年经验与展望·····	141
第一节	上海水环境治理发展成果·····	142
一、	水污染形成过程概述·····	142
二、	水污染治理的长足进步·····	144
三、	水环境质量稳中有进·····	147

	四、人水和谐的发展格局逐步形成.....	149
	第二节 上海水环境治理发展历程.....	154
	一、上海水环境治理的起步阶段（1978—1998 年）...	155
	二、上海水环境治理提质增能阶段（1999—2010 年）	157
	三、上海水环境持续改善常态化发展阶段 （2011 年至今）.....	159
	第三节 上海水环境治理的经验与展望.....	162
	一、上海水环境治理的经验	163
	二、上海水环境治理展望	167
第五章	上海垃圾减量与资源化的 40 年经验与展望.....	170
	第一节 上海垃圾减量与资源化的发展成就.....	171
	一、上海垃圾处置能力的提升	172
	二、上海生活垃圾量呈减量化发展.....	177
	第二节 上海垃圾减量与资源化的发展历程.....	180
	一、生活垃圾处置被动应对阶段（1978—1998 年）...	181
	二、迎世博生活垃圾处置能力提升阶段 （1999—2010 年）.....	185
	三、生活垃圾减量与资源化持续发展阶段 （2011 年至今）.....	189
	第三节 上海垃圾减量与资源化经验、短板与展望	192
	一、上海垃圾减量与资源化发展的经验.....	193
	二、垃圾减量与资源化中尚待解决的问题.....	194
	三、上海垃圾减量与资源化发展的展望.....	195
第六章	上海大气污染防治的 40 年经验与展望	198
	第一节 上海 40 年大气污染防治的四个阶段	198

一、大气污染防治艰难起步阶段（1978—1990 年）	199
二、大气污染总量浓度双控阶段（1991—2000 年）	206
三、区域大气污染联防联控阶段（2001—2010 年）	216
四、市场导向大气治理试点阶段（2011 年至今）	225
第二节 上海大气污染防治的现有制度框架	237
第三节 上海大气污染防治 40 年经验	239
一、产业结构调整符合城市功能定位	239
二、能源转型推进城市低碳发展	240
三、“新能源汽车 + 共享经济”减少交通污染	240
四、长三角联防联控扩大大气环境治理效应	241
第四节 未来上海大气污染防治工作的展望	241
一、扩大对外开放，试点国际碳交易	242
二、拓展区域合作治理，提高污染防治效率	242
三、依托城市重大活动鼓励全社会参与	243
四、开展城市大气环境精细化管理	243
后 记	246

绪论 上海生态宜居城市建设的 40 年经验与展望

从改革开放以来上海生态宜居城市建设的 40 年经验来看，生态宜居首先要做到“以人为本”，这包括要在生态宜居城市建设中坚持“生态民生观”或重民生的价值导向，要为公众理性地主张合理环境权利提供畅通渠道，公众也要承担自己的环境责任、投身生态宜居家园的建设，最终，生态宜居城市要实现人与自然和谐。

其次，一座城市环境战略与环境治理制度的演进是伴随着其经济社会发展的，到高级阶段就是实现经济发展与环境保护的统一。当城市经济社会发展到一定程度，城市发展会追求更高的功能定位，优美生态环境就成为一种重要的生产要素，打造优美生态环境就成为一种重要的生产活动、成为经济发展不可或缺的一部分。当城市经济社会发展到一定水平，就会有更好的软硬件基础设施条件和社会条件，来支撑环保事业跃上一个更高台阶。环境经济政策也会走向完善，让环境保护成为一种有利可图的事业甚至是产业；或者说，政府创设的激励机制让各种市场主体有积极性生产优美生态环境这种重要生产要素，巨量社会资本被导入这一领域。在高质量发展、绿色发展、知识经济发展时代，优美生态环境成为一种重要的生产要素后，上海的经济发展与环境保护就从对立关系转变为共生关系，即随着上海城市功能定位的提升，经济—环境关系发生了根本转变。

第三，生态宜居城市建设成功离不开制度刚性。一是需要有规则完备、令行禁止、执法必严、追责必严的政府环境管理体系来实施各项制度，二是生态环保领域的许多红线、底线、上限由法律设定，具有较强权威性，构成不容突破的高压线。

第一节 上海生态宜居城市演进的背景

改革开放以来上海生态宜居城市建设的演进历程及其中所蕴含的启示或规律，需要置于这 40 年来上海城市发展的历程这一背景下加以解读方能有更深刻的理解。大致而言，改革开放以来，上海城市发展经历了以下几个阶段：

第一阶段，1978—1989 年，上海扮演了改革开放的后卫角色。

上海是中国最早工业化的城市之一，在改革开放之前早已积累大量环境污染问题。而在这 10 年中，由于中央担心上海在改革开放中先行先试可能带来的巨大风险，将其定位为改革开放的后卫，其结果是上海经济体制机制的搞活慢于许多其他地区，经济发展较缓慢，且上交中央财政负担较重，没有能力偿还环境基础设施欠账（谢国平，2017）。

第二阶段，1990—2000 年，上海在改革开放中的角色定位从后卫转变为前锋。

以 1990 年浦东开发开放为标志，经过 10 来年的先行先试和观察，中央充分认识到改革开放、市场经济对激活中国经济潜力、活力的巨大作用，也充分认识到将上海作为一张王牌打出去对推进全国改革开放、向市场经济转型和经济发展提速的重要意义，因而将上海定位为改革开放的前沿（前锋）。这一时期因此成为上海经济的

高速发展期，但与经济高速发展相伴的是环境代价的快速增加，且环境保护力度跟不上经济发展速度，在某些方面，环境欠账有扩大趋势。

第三阶段，2001—2010 年，上海对自己的城市功能提出了更高定位（“四个中心”），而且，以筹办世博为契机，上海基础设施出现一波跨越式发展。

2001 年，上海发生的一个标志性事件是，“上海城市总体规划 2020”获得批复，对城市功能提出更高定位，要建社会主义现代化国际大都市和“四个中心”（国际经济、金融、贸易、航运中心）。在此前后发生的另一个标志性事件是上海正式决定申办 2010 年世博会并在 2002 年获得举办权，这意味着上海的基础设施、生态环境等都要对标世博要求有较大幅度提升。

这两个标志性事件给上海的经济发展、城市建设、环境保护带来诸方面积极变化：

其一，为更好发挥“四个中心”功能，工业比重显著下降，服务业迎来大发展、占国民经济比重显著上升，带来单位产出污染排放和资源消耗的下降。

其二，基础设施建设有很大飞跃，尤其是公共交通基础设施，轨道交通等公交设施的完善，使郊区新城到市中心的通勤变得相当便利，有力地促进了郊区新城和郊区大型工业区的发展，进而促进人口、工业等空间布局的优化。

其三，环境保护得到更大程度的重视，上海第一轮环保三年行动计划就是从 2000 年开始的。

然而，经济机会的增多+轨道交通设施的完善，吸引了大量外来人口来沪发展，他们在为上海做贡献的同时也让这座城市人口压力陡增。轨道交通设施完善使偏远郊区原先经济价值很低的土地

变成经济价值很高的土地，是经济机会增多的主要原因之一。轨道交通设施的完善还使偏远郊区原先因通勤时间过长而不适宜居住的土地变成适宜居住的土地，其效应在于增加了面向外来人口的住宅供应。

人口大幅增加 + 消费能级提升给上海资源环境带来重负，如私人汽车保有量的快速增长给上海大气环境带来很大压力。

第四阶段，自 2011 年以来，上海在习近平总书记的“新常态”理念、绿色发展理念、生态文明思想等指导下，加快向高质量发展和绿色发展转型。

自 2011 年以来，一方面筹办世博会期间的城市建设与管理升级为上海未来的城市发展奠定了良好的基础，另一方面经济—环境矛盾比以往更尖锐（如雾霾发生频率更高）；在这种情况下，上海在习近平总书记的“新常态”理念、绿色发展理念、生态文明思想等指导下，不再追求经济发展的高速度，而是追求高质量发展和绿色发展，包括提出在建卓越的全球城市，建设自贸试验区以求释放改革红利、开放红利，提出在建科创中心，以促进从要素驱动和投资驱动到创新驱动的转型。

2013 年，上海自贸试验区建立，希望通过释放改革红利、开放红利来获得经济发展的新动能，以替代原先依靠低成本劳动力、低成本资源环境的旧动能。

2014 年，习总书记对上海明确提出在建科创中心的要求，2015 年，上海发布“科创 22 条”，希望以科技创新这一环境友好的新发展动能替代以往资金、资源大规模投入的旧动能。

2015 年，上海新一轮城市总体规划提交市委全会审议，提出上海要在 2040 年前建成卓越全球城市的宏伟蓝图；相对于 2001 年发布的城市总体规划，上海的城市功能定位又跃上一个新高度。作为

全球城市，上海未来的主要发展动能之一就是增强对全球资源的配置能力，包括对高端人才和前沿技术的配置能力。

不管是建卓越全球城市，还是建科创中心，或是提高对外开放水平，人才都是其中最关键的因素；而建设生态宜居城市，则是增强对人才吸引力的必要条件。这就要求上海必须走上经济—环境良性循环的道路：优美环境引来优秀人才，优秀人才助力上海提高经济发展质量，使之与污染排放、资源消耗脱钩，甚至让它们负增长，进一步改善上海的环境。

第二节 “以人为本”是生态宜居城市建设的初心

改革开放 40 年来，上海的生态宜居城市之所以能取得成功，首要原因就是坚持了“以人为本”的初心。在城市建设的许多方面都体现了“生态民生观”或重民生的价值导向。在具体的体制机制上，为环保社会参与提供了畅通的渠道，既让公众有机会理性地主张合理环境权利，也让其有机会承担应尽的环境责任、为生态宜居家园的建设贡献力量。最终，上海生态宜居城市的建设在不少方面实现了人与自然的和谐。

一、在城市建设中体现“生态民生观”

习近平总书记强调共产党员要“不忘初心、牢记使命”，从我们各项事业的总体来看，共产党员的初心就是为人民服务、一切从人民群众的根本利益出发，具体到生态文明建设领域，就是要坚持“生态民生观”。习近平总书记对生态民生观作了很好的概括——“良

好生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉”，“这里面有很大的政治”，中国共产党人的生态民生观强调生态环境的公共性、生态文明建设成果的共享性（李全喜，2015）。

上海在城市建设中较好地体现了这种“生态民生观”，在城市绿化空间的建设方面体现得更为充分一些。上海市中心的延中绿地占据的是寸土寸金之地且绵延甚广，但上海市委、市政府没有将那块土地用作营利性的事业，如建成商品房、商场或办公楼（这就会让那块土地成为某个群体或机构的专属领地），而是建成向全体市民开放的、共享的绿地，并且是完全免费开放。对于苏州河沿线的岸线，上海市委、市政府的领导特地强调要完全打通，向全体市民开放，不得成为一个个高档小区的专属领地。在中心城区土地资源非常稀缺的情况下，上海市相关部门想尽办法，见缝插针来建设绿地，使中心城区人均绿地面积从改革初的一张《解放日报》大小增加到2017年的近13平方米。

1998年之后，上海绿地建设进入跨越式发展阶段。2001年得到批复的“上海城市总体规划2020”强调要提高人均公共绿地指标，建成包含大型绿地、大型绿环、绿色廊道、楔形绿地的多层次、多样化绿色空间体系（张玉鑫，2013）。上海紧紧围绕改善生态环境这个目标，以生态学理论为指导，结合城市空间大调整（工业、人口等大规模外迁至郊区），大力建设有上海特色的特大型城市绿色空间。这一时期绿地建设快速推进，实现了从“见缝插绿”转变为“规划建绿”的转变，城市生态环境质量也有较大改善。其中，重视楔形绿地建设是上海绿色空间打造的特点之一，它有助于利用一切可以利用的空间资源，包括零碎的或零散的空间资源。

2010年之后，上海绿地或绿色空间的建设进一步跃入生态文明引领阶段。2008年，上海市规土部门就本市基本生态网络编写规