

上海

环境发展规划

《上海环境保护丛书》编委会 编著

SHANGHAI
HUANJING FAZHAN GUIHUA

上海环境保护丛书
中国区域环境保护丛书

中国环境出版社

中国区域环境保护丛书

上海环境保护丛书

上海环境发展规划

《上海环境保护丛书》编委会 编著

中国环境出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

上海环境发展规划/《上海环境保护丛书》编委会编
著. —北京: 中国环境出版社, 2014.8

(中国区域环境保护丛书. 上海环境保护丛书)

ISBN 978-7-5111-1868-4

I. ①上… II. ①上… III. ①环境规划—上海市
IV. ①X321.251.01

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 105149 号

出版人 王新程
责任编辑 周煜
文字编辑 曹玮
责任校对 尹芳
封面设计 彭杉

出版发行 中国环境出版社
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
010-67174097 (区域图书出版中心)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中科印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2014 年 11 月第 1 版
印 次 2014 年 11 月第 1 次印刷
开 本 787×960 1/16
印 张 26.5
字 数 355 千字
定 价 78.00 元

【版权所有。未经许可, 请勿翻印、转载, 违者必究。】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

《中国区域环境保护丛书》

总编委会

顾 问 曲格平

主 任 周生贤

副主任 (按姓氏笔画排序, 下同)

于莎燕 马俊清 马顺清 牛仁亮 石 军

艾尔肯·吐尼亚孜 刘力伟 刘新乐 孙 伟

孙 刚 江泽林 许卫国 齐同生 张大卫

张杰辉 张 通 李秀领 沈 骏 辛维光

陈文华 陈加元 和段琪 孟德利 林木声

林念修 郑松岩 张 工 倪发科 凌月明

徐 鸣 高平修 熊建平

委 员 马 懿 马承佳 王国才 王建华 王秉杰

邓兴明 冯 杰 冯志强 刘向东 严定中

何发理 张 全 张 波 张永泽 李 平

李 兵 李 清 李 霓 杜力洪·阿不都尔逊

杨汝坤 苏 青 陈 添 陈建春 陈蒙蒙

姜晓婷 施利民 姬振海 徐 震 郭 猛

曹光辉 梁 斌 蒋益民 缪学刚

专家组 万国江 王红旗 刘志荣 刘伯宁 周启星

夏 光 常纪文

《中国区域环境保护丛书》

总编委会办公室

顾 问 刘志荣
主 任 王新程
常务副主任 阚宝光
副 主 任 李东浩 周 煜 吴振峰

《上海环境发展规划》

编写人员

徐展国 邱黎敏 邵一平 吴 健 胡冬雯
王 敏 裴 蓓 艾丽丽 杜东园 李系蕴

总序

继承历史，不断创新，努力探索中国环保新道路

环境保护事业伴随着中国改革开放的进程已经走过了30多年的历史，这30多年来，几代环保人经过艰苦卓绝的探索、奋斗，使我国的环境保护事业从无到有，从小到大，从弱到强，从默默无闻到进入国家经济政治社会生活的主干线、主战场和大舞台，我们的环保人创造了属于自己的辉煌历史。

毛泽东说过，“看历史，就会看到前途”，“马克思主义者是善于学习历史的”。从过去的30多年，我们能切实感受到环境保护事业的发展壮大，更切实感受到环境保护事业的美好前景和未来；作为继往开来的环保人，我们同样感受着我们这一代环保人必须承担起的历史责任。我们必须继承前辈们的优良传统，继承他们积累的丰富经验，根据新的形势、新的任务、新的要求，在探索中国环保新道路的征程中奋力前行，全面开创环境保护的新局面。

可以说，中国环境保护的历史就是不断探索中国环保新道路的历史。20世纪70年代初，立足于工业化起步和局部地区环境污染有所显现的现实，我们开始探索避免走先污染后治理的环保道路。特别是改革开放30多年来，付出了艰辛的努力，在新道路的探索中，环保

事业不断发展,探索重点与时俱进,国家环保机构也实现了“三次跨越”。在1973年第一次全国环保会议上提出的“全面规划、合理布局、综合利用、化害为利、依靠群众、大家动手、保护环境、造福人民”的32字方针的基础上,20世纪80年代确立了环境保护的基本国策地位,明确了“预防为主、防治结合,谁污染谁治理,强化环境管理”的三大政策体系,制定了八项环境管理制度,向环境管理要效益。进入90年代后,提出由污染防治为主转向污染防治和生态保护并重;由末端治理转向源头和全过程控制,实行清洁生产,推动循环经济;由分散的点源治理转向区域流域环境综合整治和依靠产业结构调整;由浓度控制转向浓度控制与总量控制相结合,开始集中治理流域区域性环境污染。步入“十一五”以来,我们按照历史性转变的要求,确立了全面推进、重点突破的工作思路,提出从国家宏观战略层面解决环境问题,从再生产全过程制定环境经济政策,让不堪重负的江河湖泊休养生息,努力促进环境与经济的高度融合,积极实践以保护环境优化经济增长的路子。这一系列重大决策部署和环保系统坚持不懈的努力,大大推进了探索环保新道路的历程,积累了丰富的经验。历任环保部门的老领导都是探索中国环保新道路的先行者,几代环保人都是探索中国环保新道路的实践者。

历史是宝贵的财富,继承历史才能创造未来。探索中国环保新道路必须继承几代环保人积累下来的宝贵财富。有了继承才有创新,因为每一个创新都是对过去实践经验的总结和升华。因此,学习和掌握环境保护的历史,既是我们工作的需要,也是我们作为环保人的责任。

《中国区域环境保护丛书》(以下简称《丛书》)的编纂出版为我们了解、学习环境保护的历史提供了独特的平台。《丛书》是2008年在我国实施改革开放30周年和我国环境保护工作开创35周年之际启动的一项重大环境文化建设工程,第一次从区域环境的角度,对我国环境保护的历史进行了全面系统的总结、归纳和梳理,充分

展现了 30 多年来我国各省市自治区环境保护工作取得的卓越成就，展现了环境保护事业不断发展壮大的历史，展现了几代环保人不懈奋斗和追求的历程。

要继续探索中国环保新道路，继承是基础，创新是动力。当前，积极探索中国环保新道路，已经成为环保系统的普遍共识和自觉行动。我们要努力用新的理念深化对环境保护的认识，用新的视野把握环境保护事业发展的机遇，用新的实践推动环境保护取得更大的实际成效，用新的体制机制保障环境保护的持续推进，用新的思路谋划环境保护的未来。以环境保护优化经济发展，以环境友好促进社会和谐，以环境文化丰富精神文明，为经济社会全面协调可持续发展作出更大贡献。

环境保护新道路是一个海纳百川、崇尚实践、高度开放的系统工程，是一个不断丰富、不断发展、不断提高的过程，在探索的道路上需要所有环保人前赴后继、永不停息。当前，新的探索已经起步，前进的路途坎坷不平。越是身处逆境，越是形势复杂，越要无所畏惧，越要勇于创新。要以海洋一样博大的胸怀，给那些勇于探索、大胆实践的地方、单位、个人创造更加宽松的环境，提供施展才华的舞台，让他们轻装上阵、纵横驰骋。要继承 30 多年来探索环境保护新道路实践的伟大成果，借鉴人类社会一切保护环境的有益经验，站在新的历史起点上，大胆实践，不断创新，将中国环境保护新道路的探索推向一个新的阶段！

环境保护部部长

《中国区域环境保护丛书》总编委会主任

周济

二〇一一年六月

目录

第一章 绪 论…1

第一节 环境保护规划的发展历程…2

第二节 环境保护规划体系…4

第二章 综合性规划…14

第一节 上海市环境保护“六五”、“七五”和“八五”计划…14

第二节 上海市环境保护“九五”计划和2010年远景目标…20

第三节 上海市“十五”环境保护计划…27

第四节 上海市环境保护和生态建设“十一五”规划…31

第五节 上海市环境保护和生态建设“十二五”规划…59

第三章 专项环境规划…84

第一节 水环境保护规划…84

第二节 大气环境保护规划…113

第三节 工业区综合整治规划…127

第四节 其他专项规划…155

第四章 环保三年行动计划…214

- 第一节 第一轮环保三年行动计划（2000—2002年）…215
- 第二节 第二轮环保三年行动计划（2003—2005年）…222
- 第三节 第三轮环保三年行动计划（2006—2008年）…238
- 第四节 第四轮环保三年行动计划（2009—2011年）…252
- 第五节 第五轮环保三年行动计划（2012—2014年）…269

第五章 区域性规划…289

- 第一节 长三角（上海市）环境保护规划…289
- 第二节 上海市太湖流域水环境综合治理实施方案…293
- 第三节 长江口及毗邻海域碧海行动计划…299
- 第四节 长江中下游流域环境保护规划…307
- 第五节 重点区域大气污染防治“十二五”规划（上海）…310

第六章 区县级“十二五”环境保护规划…318

第一章 绪 论

环境保护规划是环境保护领域的一项重要基础工作，也是城市推进环境保护工作的主要依据和指导性文件。改革开放以来，随着上海经济社会发展和环境保护工作的不断深入，环境保护规划的研究和实践工作进入快速发展阶段，呈现出一系列新的发展态势和特点，逐步形成了以五年规划为龙头的规划体系和以三年行动计划为抓手的实施机制，在环境保护工作中起到了全局性、战略性的指导作用，同时在城市建设与社会经济发展过程中，环境保护规划指导和参与宏观决策的作用也逐步显现。

随着经济社会发展和城市定位的演变，上海面临的环境形势和发展压力日趋严峻，环境保护规划将面临新的历史阶段，承担新的历史使命。环境保护规划将坚持以科学发展观为指导，把握历史、自然、客观、科学的发展规律，从宏观层面合理调配各方资源，聚焦环境保护的重点领域、重点区域，全面推进环境保护和生态建设工作，使之成为推进上海“四个中心”建设（国际经济中心、金融中心、航运中心、贸易中心）、体现“四个率先（率先转变发展方式，率先提高自主创新能力，率先推进改革开放，率先构建社会主义和谐社会）”的重要手段，成为推进城市生态文明建设提供核心保障。

第一节 环境保护规划的发展历程

上海环境保护规划起步较早，20世纪60年代开始尝试，前期积累阶段是以点源治理与制度建设为主（80、90年代）；21世纪开始进入高速发展时期，区域联防联控、流域污染防治以及环保三年行动计划滚动实施将环保规划从理论推向实践指导；2009年以来，环保规划逐步成为参与社会经济发展和宏观决策的综合性规划之一。

一、第一阶段（1966—1978年）

1966年，上海市工业“三废”管理所针对苏州河水质不断恶化的趋势，曾组织市规划设计院等单位立项开展“苏州河水分析和澄清技术”研究，着手制定“苏州河治理规划”，后因“文化大革命”而中止。该阶段规划工作的提出开辟了环境保护规划先行的理念，从规划体系上基本形成了问题为导向、规划为依据、技术为手段的框架，为今后环保规划工作的开展提供了前期思路。

二、第二阶段（1979—1998年）

1979年3月上海市环境保护局成立后，根据全市的总体规划和国家环境保护方针，结合上海日益突出的环境问题，重点组织制订《黄浦江污染综合防治规划》，逐步形成了综合性、区域性和专业性三种类型的环境保护规划，并逐步纳入上海市城市总体规划和各时期的国民经济和社会发展计划，使上海的环境建设逐步走上与社会、经济建设相协调发展的道路。

该阶段体现了上海市务实的工作精神，将重点问题、重点区域、重点领域作为环保规划指导的核心，结合“五年计划”工作体系，在规划中较为注重末端治理，重点解决核心环境问题与重大环境矛盾，如环境

要素方面长期坚持以水环境和大气环境为重点，在规划中对污染源普查、环境质量评估、总量控制技术框架以及规划目标指标体系等进行了深入探索和积累。环保规划的技术体系日趋完善，在环境数值模拟、污染总量控制理论和环境经济政策等规划核心技术方面均走在全国前列，为环保规划成熟稳定发展提供了稳固的科技平台。

三、第三阶段（1999—2008年）

2000年开始，上海市环保规划体系基本成熟，在“五年规划”的基础上，开始编制实施“上海市环境保护与建设三年行动计划”，并逐步形成较为完善的协调推进、滚动实施的环境保护与环境建设工作新机制。重点工作方面，1998年末开始推进苏州河综合整治工作，推出了一系列苏州河及周边河网水环境保护方面的规划，10年内的三期治理工作均在专项规划计划的平台上进行实施。此外，污染较为突出的工业园区综合整治成为该阶段规划实施的重点，通过三轮环保三年行动计划的滚动实施，解决了吴淞、桃浦、吴泾等工业区的突出环境问题，逐步体现出环境保护提升发展能级、调整产业机构和布局的作用。

环保规划的操作性和对工程措施的指导性成为该阶段环保规划高速发展的核心。环保规划逐步从理论技术层面转化成实际工作的指导性文件，规划重点逐步从末端治理向全过程防治转变。该阶段规划技术手段进一步完善，规划目标指标体系进一步突出地方特点，不同类型规划的专业侧重点进一步明确。五年规划体系更加突出中长期的工作导向，三年行动计划体系更加突出工程任务导向，专项规划体系突出重点问题和技术导向。

四、第四阶段（2009年之后）

规划的评估和考核逐步完善细化。在规划执行过程中进行规划的跟踪评估和中期评估。该机制在2008年之前主要用于对三年环保行动计

划的跟踪推进工作，2009年开始对“十一五”规划进行评估和考核，促进环保五年规划的操作性和执行力更强。

2009年开始，上海市着手进行“十二五”环保规划的前期研究，分别设立包括传统环境要素——水、气、固废等在内的八大领域规划专题以及以总量控制、重金属污染、战略规划等新战略、新问题、新措施为核心的七个重点规划研究。所有研究成果作为全市“十二五”环保规划的重要依据和编制基础。在“上海市环境保护和生态建设第十二个五年规划”中，上海提出了以“建设生态文明”为引领，坚持以环境保护优化发展，围绕上海“创新、转型、发展”大局，按照“四个有利于”的要求，以污染减排和环保三年行动计划为抓手，以削减总量、提高质量、防范风险、优化发展为着力点，调动全社会力量，持续加强全过程污染预防与控制，加快建设资源节约型、环境友好型城市，促进绿色增长和低碳发展，促进人与自然和谐发展。

该阶段环保规划的编制工作更加科学系统，规划的影响范围进一步扩大，逐步从环保本身的规划转变为与社会经济发展以及土地利用等规划相结合的城市发展综合决策规划之一。

第二节 环境保护规划体系

一、“五年规划”体系

“五年规划”体系秉承了国家建设“五年计划”的系统，时间跨度上与社会经济发展等规划相衔接。规划核心是明确上海市在近期发展过程中遇到的环境问题并针对突出环境矛盾提出综合整治的方针和任务。规划体系中对目标指标有明确的说明，是目标导向的环保规划。此外，“五年规划”聚焦近期的前提是对中长期趋势和问题进行详尽的判断，因此在全市环保规划体系中是作为中长期指导性规划，起到总领和导向

的作用，也成为其他环保规划的指引性文件。

上海市环保“五年规划”从实践中不断积累经验，规划理念上从末端治理逐步转变成全过程管控、全方位治理、全社会协作；规划重点逐步从工业污染防治扩展到为涉及产能调整、生活方式改变和生态环境保护；规划领域从单一的水环境、大气环境扩大到涉及各类型环境要素、涵盖典型环境问题和突出环境矛盾；规划实施机制从环保部门单独编制、条线执行转变成市、区两级政府以及各行政部门共同参与编制、明确责任主体、进行规划评估考核。

上海市环境保护“十五”规划的目标指标共计 10 类，包括地表水环境质量以及海水质量指标，二氧化硫、工业粉尘和烟尘削减目标以及空气质量达标率，声环境达标率，污水集中处理率，垃圾分类处理率，公共绿化面积、绿化率、森林覆盖率，自然保护区面积及所占比例等。指标体现了当时环保工作的重点和主要内容和领域。“十五”规划的重点领域是水环境和大气环境保护，治理重点是以工业污染防治和环境基础设施建设作为主要手段，核心任务主要侧重末端治理。

“十一五”规划目标指标体系进一步体现了以人为本的理念，突出了城乡统筹的概念，环境质量方面包括空气质量优良率、饮用水水质达标率，基础设施建设方面包括污水集中处理率、工业区污水集中处理率、垃圾处理率，环境管理方面包括工业排放达标率、机动车环保检测率、城市扬尘控制区和郊区烟尘控制区建设，总量减排方面包括了 COD 和二氧化硫的削减率，此外对环保投资占比提出了相应要求。规划指标体系逐渐形成了质量目标、总量指标和环境基础服务三个类别相互响应的体系，规划重点领域仍然是水和大气环境，而治理重点逐步从重末端、重工程逐渐向过程管理和长效机制建设方向转变，出现了一些管理类指标。另外，环保工作推进方式中逐步突出环境经济政策的作用。

“十二五”规划体系进一步体现了“五年规划”宏观战略导向的特点，指标数量进一步减少，只有与人民生活息息相关的水环境安全、水