

上海市人民政府关于印发 上海市主体功能区规划的通知

沪府发〔2012〕106号

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

现将《上海市主体功能区规划》印发给你们，请认真贯彻执行。

上海市人民政府

2012年12月30日

上海市主体功能区规划

国土空间是我们赖以生存和发展的宝贵资源。以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，科学开发利用有限的国土空间资源，必须推进主体功能区战略，根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和未来发展潜力，统筹谋划人口、经济、生态布局 and 城市化格局，发挥空间资源的最大效益，实现全面协调可持续发展。

按照国家实施主体功能区战略的部署，全市推进形成主体功能区，有利于加快经济结构战略性调整，实现创新驱动、转型发展；有利于促进人口分布、

经济布局与资源环境承载能力相适应，增强城市可持续发展能力；有利于加强区域统筹，促进区县差异化发展；有利于匹配区县的事权财权，缩小城乡之间、区县之间基本公共服务和人民生活水平的差距。

《上海市主体功能区规划》根据《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》、《全国主体功能区规划》、《上海市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，结合《长江三角洲地区区域规划》、《上海城市总体规划（1999 - 2020 年）》、《上海市土地利用总体规划（2006 - 2020 年）》等编制，是本市国土空间开发的战略性、基础性、约束性规划，是科学开发国土空间的行动纲领和远景蓝图。

《上海市主体功能区规划》的规划范围覆盖本市所辖全部陆地国土空间和海域，规划目标到 2020 年，规划任务更加长远。在实施中可根据形势变化和评估结果适时调整修订。

第一章 规划背景

改革开放特别是浦东开发开放以来，上海积极探索具有中国特色、时代特征、上海特点的发展道路，加快推进工业化、城市化，“四个中心”建设取得显著进展，经济持续平稳较快发展，人民生活水平显著提高。在经济社会发展取得巨大成就的同时，部分地区人口密度过高、资源环境约束趋紧的矛盾更加突出。保持上海经济社会持续健康协调发展，必须充分把握城市自然状况和资源环境承载能力，正确认识城市发展面临的问题和挑战。

第一节自然概况

上海地处长江三角洲前缘，东濒东海，南临杭州湾，西接江苏、浙江两省，北界长江入海口，正处我国南北海岸线的中部，交通便利，腹地广阔，位置优越，具有良好的区位条件。

——地形。市域内除西南部有少数丘陵外，其余全部为坦荡低平的平原，是长江三角洲冲积平原的一部分，平均海拔高度 4 米左右。崇明岛为我国第三大岛，大金山为上海境内最高点，海拔高度 103.4 米。全市陆地国土空间为 8359 平方公里。

——气候。属北亚热带季风性气候，四季分明，日照充分，雨量充沛。全年气候温和湿润，春秋较短，冬夏较长。这样的气候为人类的生产、生活提供了良好的条件。

——水系。河湖众多，水网密布，河道(湖泊)总面积 642.7 平方公里。河网大多数属于黄浦江水系，主要有黄浦江及其支流苏州河、川杨河、淀浦河等。黄浦江全长 113 公里，流经市区，江道宽度 300~770 米，平均 360 米。苏州河上海境内段长 54 公里，河道平均宽度 45 米。最大的湖泊为淀山湖，面积 62 平方公里，其中本市区域内面积 47.5 平方公里。

——资源。自然资源种类较少、储量亦不丰富，主要依靠外部供应。绝大部分植被是人工栽培作物和林木，天然植被主要分布于大金山岛和佘山等局部地区。金属矿产和陆上能源矿产匮乏，过境水资源及海洋资源丰富。

第二节综合评价

综合评价土地资源、水资源、环境容量、生态系统脆弱性、生态系统重要性、自然灾害危险性、人口集聚度、经济发展水平、交通优势度等指标，从工业化、城市化开发角度分析，上海国土空间具有以下特点：

——土地开发条件优越，但土地总量十分有限。市域内地势平缓，均质性较强，可供集中连片开发的面积较广，但土地资源总量十分有限，未来可供新增建设用地十分缺乏。全市陆域面积 6787 平方公里，不到全国国土面积的 0.1%，却承载了全国 1.7%的人口和 4%左右的生产总值。

——水资源相对丰富，但来水水质不够稳定。2010 年，全市年地表径流量为 30.87 亿立方米，浅层地下水资源量为 8.89 亿立方米，太湖流域来水量为 148 亿立方米，长江干流来水量为 10440 亿立方米。丰富的过境水弥补了本地水资源的不足，但黄浦江易受上游和沿岸污染影响，水质不够稳定，长江口受盐水入侵和上游污染的影响程度也在不断加深。

——环境质量稳中趋好，但环境容量处于超载状态。环境空气质量不断改善，传统污染物指标呈现下降趋势，主要水体水环境质量基本保持稳定，但煤

烟型和光化学烟雾型并存的复合型污染逐渐凸现，酸雨频率逐年上升，灰霾污染比较严重，区域性污染趋势明显，全市水体氮磷超标严重，水体富营养化风险较大。

——生态建设稳步推进，但生态空间总量仍然不足。2010年，全市森林覆盖率达到12.58%，人均公共绿地面积达到13平方米，各类重要生态区域的保护得到加强，基本生态网络初步形成，但生态用地占比与国际大都市一般水平相比差距较大，生态空间总量减少的趋势仍比较明显，且分布也不够均衡。

——自然灾害发生率相对较低，但各类风险隐患依然存在。市域内地质条件整体较好，地震活动强度弱、频度低，强震概率较小。地面沉降总体状况不断得到改善，但大规模城市建设以及周边地区开采地下水造成的局部地面沉降问题仍较突出。高温热浪和致灾暴雨等极端气象事件发生的频率和强度也明显增加。

第三节 主要问题

市域国土空间的开发利用，有力地支撑了上海经济社会发展，但也要清醒地看到，本市国土空间开发中还存在一些突出问题。

——开发强度较高，中心城呈现蔓延扩张态势。在过去一个时期，全市国土空间开发的规模较大，城市建设用地快速增长，土地开发强度已超过国际大都市一般水平。中心城不断向外扩张蔓延的趋势仍比较明显。

——生态空间偏少，稳定地产农产品供应压力较大。生态空间连通性不够，分布不够均衡，城市建成区和近郊区生态用地比重明显偏低，生态空间建设难度较大。耕地面积有限，保持主要农产品最低保有量生产和供给的压力较大。

——土地利用方式不够集约，提高利用效率仍有空间。单位建设用地产出水平居全国前列，但与国际水平相比仍有较大差距。工业区总量较多、布局较散，闲置土地、违法用地现象仍较突出，农村集体建设用地集约节约利用的潜力较大。

——城乡和区域发展不平衡，基本公共服务存在一定差距。中心城区人口、经济等要素高度集聚，郊区相对分散，人口和经济布局不均衡，特别是在居民收入、基本公共服务等方面仍存在一定差距。外来常住人口占全市总人口比重已接近 40%，人口老龄化问题较为突出，对公共服务和社会管理提出了新的挑战。

第四节 发展趋势

今后一个时期，是上海加快推进“四个率先”、加快建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的关键时期，必须深刻认识并全面把握国土空间开发的趋势。

——人民生活水平不断改善，居民对生活空间提出更高需求。全市常住人口总量已突破 2300 万，并仍处于增长阶段，同时居民消费也在不断升级，这些都对居住、农产品用地和绿色生态空间等提出了更高需求。

——城市空间格局不断优化，城市建设重心向郊区转移。按照城乡一体、均衡发展的要求，把郊区放在现代化建设更加重要的位置，大力推进新城建设和重点小城镇发展，对进一步完善城镇体系、优化土地资源配罝提出了新的要求。

——基础设施总体布局基本形成，优化完善仍需一定建设空间。随着长三角地区经济社会发展一体化、全市人口和经济总量增长、城镇建设及居民生活进一步改善，一定时期内市域综合交通体系仍需进一步完善，能源、水等基础设施建设仍处于布局优化和功能提升的阶段，会挤压一定的生态空间。

——水质型缺水将长期持续，涵养水源的紧迫性更加突出。受上游来水水质和咸潮影响，长江口水源的运营、维护面临挑战，黄浦江上游水源在一定时期内具有不可替代性，迫切需要在长江口和黄浦江上游恢复并扩大水源涵养空间。

第二章指导思想、功能分区和规划目标

有效应对本市国土空间开发中的突出问题和发展趋势，必须遵循经济社会发展规律和自然规律，从实际情况出发，合理划分功能区域，明确科学的指导思想、开发原则、主要目标和战略任务。

第一节 指导思想

以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，紧紧围绕建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的总体目标，按照“四个率先”的要求和创新驱动、转型发展的总方针，落实全国主体功能区规划，调整优化空间结构，合理控制人口规模，切实保护生态环境，充分发挥重点地区示范带动作用，推动形成城市整体功能优化、区域主体功能突出、经济社会与人口资源环境相协调的空间发展新格局。必须坚持以下开发原则：

——坚持以人为本。把改善人民生活水平、提高生活品质作为本市国土空间开发的出发点和落脚点，既要提供优质的农产品、工业品和服务产品，也要提供优质的生态产品，为市民创造安居乐业的生活和工作空间，不断提高市民的幸福感和归属感。

——坚持分类指导。依据资源环境承载能力，科学划分功能区域，突出主体功能，兼顾其他功能，明确与各功能区域相适应的政策导向，因地制宜，推进各功能区域差异化发展，促进形成高效、协调、可持续的本市国土空间开发格局。

——坚持空间统筹。按照生产发展、生活富裕、生态良好的要求，把本市国土空间开发的着力点从外延扩张为主转向提高空间利用效率为主，控制土地开发强度，提高地下空间资源开发利用和保护水平，优化调整工业空间，适当扩大服务业、城市居住、公共设施和绿色生态空间，保持农业生产空间，严格保护基本农田和生态片林。

——坚持区域协调。着眼于统筹区域和城乡协调发展，充分发挥重点地区在带动区域发展中的作用，积极推动城市建设重心向郊区转移，加快新城建设和重点小城镇发展，引导人口合理分布，妥善应对老龄化问题，促进基本公共服务均等化，努力缩小区域之间、城乡之间的差距。

——坚持绿色生态。加快推进资源节约和环境保护，节约集约利用土地，不断提高单位土地产出效率，大幅降低能源资源消耗，着力加强污染源头治理和长效机制建设，大力发展循环经济，加强生态建设，实现人与自然和谐相处。

——坚持陆海兼顾。积极落实国家海洋战略，促进陆域和海洋协调开发，大力发展海洋经济，坚持江海联动，加强海陆综合管理，促进海洋环境保护与陆源污染防治，合理开发利用海岸线及沿海滩涂等资源。

第二节 功能分区

根据《全国主体功能区规划》，结合上海实际，将市域国土空间划分为四类功能区域，以及呈片状或点状形式分布于全市域的限制开发区域和禁止开发区域。

四类功能区域。在国家将上海整体定位为国家级优化开发区域的基础上，充分考虑各区县资源禀赋、区位条件、发展水平和发展潜力，按照发展导向，将市域国土空间划分为四类功能区域（见附件 1 图 1）。

——都市功能优化区，包括黄浦区、徐汇区、长宁区、静安区、普陀区、闸北区、虹口区、杨浦区等中心城区及宝山区、闵行区。该区域集中体现了现代化国际大都市的繁荣繁华，历史底蕴深厚，服务经济比较发达，但人口密度较高，资源环境约束突出，中心城区苏州河以北地区发展比较滞后，城乡结合部地区发展基础比较薄弱，需要加强区域内的统筹协调，优化提升综合服务功能，增强高端要素的集聚和辐射能力，严格控制人口规模，进一步改善城区环境和生活品质。

——都市发展新区，即浦东新区。该区域随着浦东开发开放，经济社会快速发展，城市功能不断提升，在上海“四个中心”和社会主义现代化国际大都市建设中的地位和作用日益突出。原南汇区划入后，该区域获得了新的发展空间，但发展不平衡问题比较明显，需要优化人口结构和布局，大力推动新一轮区域功能开发，统筹城乡一体化发展，着力提高全球资源配置能力，深入推进改革开放，引领全市转型发展。

——新型城市化地区，包括嘉定区、金山区、松江区、青浦区和奉贤区。

该区域经济发展有一定基础，城镇建设成效显著，未来发展潜力较大，但常住人口总量增长较快与新城功能相对滞后的矛盾日益突出，公共服务和资源环境压力较大，产业面临转型升级，产城融合有待深化，需要赋予各区更大的发展自主权，引导人口向新城和重点小城镇集中，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。

——综合生态发展区，即崇明县。该区域生态环境品质较高，对提升现代化国际大都市功能具有重要作用，但常住人口已有一定规模，经济社会发展水平相对滞后，其中长兴岛又是落实国家海洋战略的重要载体之一，都需要一定发展空间。长江隧桥和崇启大桥通车后，该区域迎来了发展的新机遇，同时也面临生态环境保护的新考验，需要按照建设国家可持续发展实验区和现代化综合生态岛的要求，加强生态建设和环境保护，引导人口合理分布，促进崇明三岛联动，切实增强可持续发展能力。

限制开发区域，是指具有较强生态保育价值和农业生产价值的区域，需要限制大规模、高强度的工业化、城镇化开发。

禁止开发区域，是指依法设立的各级各类自然资源保护区域及其他需要特殊保护的区域，这些区域对维护城市生态安全至关重要，禁止工业化、城镇化开发。

第三节主要目标

根据党的十八大关于到 2020 年主体功能区布局基本形成的总体要求，本市推进形成主体功能区的主要目标是：

——功能布局更加清晰。人口与经济布局更加均衡，全市常住人口总量预期为 2650 万左右，各功能区域的主体功能更加突出，与国际经济、金融、贸易、航运中心和社会主义现代化国际大都市要求相适应的国土空间开发格局基本形成。

——空间结构逐步优化。严格控制新增建设用地规模，积极盘活存量土地资源，土地开发强度控制在 39%以内，用地结构进一步优化，陆域生态用地总面积达到 3500 平方公里以上，生态安全和农产品最低保有量得到有效保障。

——用地效率明显提高。建成区人口密度与资源环境承载能力更加协调，土地利用更趋集约节约，单位建设用地产出明显提高。基本农田不低于 328 万亩，粮食和主要经济作物生产更加安全、优质、高效。单位面积绿色生态空间蓄积的林木数量、涵养的水量进一步增加。

——区域差距逐步缩小。各功能区域之间在经济社会发展水平、居民收入、基本公共服务、生态环境等方面的差距逐步缩小，城乡一体化发展的新格局率先形成，全市发展的均衡性、协调性进一步增强。

——生态环境不断改善。生态系统稳定性明显增强，森林覆盖率力争达到18%，环境质量得到较大改善，二氧化碳排放强度和主要污染物排放总量持续下降。自然灾害防御水平不断提升，应对气候变化能力明显增强。

第四节 战略任务

按照建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市，以及具有较强国际竞争力的长三角世界级城市群核心城市的要求，推进形成主体功能区要着力构建城市化格局和基本生态网络格局。

构建“两轴两带、多层多核”城市化格局。结合本市空间现状，深入推进新型工业化和新型城市化，调整优化产业布局和城市空间格局（见附件1图2）。

——两轴。优化和提升“城市东西向发展轴”，沿虹桥商务区-虹桥经济技术开发区-中山公园地区-静安寺、南京西路地区-人民广场地区-外滩、陆家嘴地区-张江高科技园区-国际旅游度假区-浦东空港地区，打造体现国际大都市标志性风貌和“四个中心”功能的城市发展主轴。塑造和延伸“城市南北向发展轴”，沿宝山滨江-杨浦滨江-北外滩-外滩、陆家嘴地区-世博地区-徐汇滨江-闵行滨江，打造体现城市历史文脉和国际化高端服务功能的黄浦江发展轴。

——两带。构建“东部沿海滨江发展带”，依托浦东空港、洋山深水港、沪陕高速公路和规划中的沪通铁路等交通枢纽和干线，推进长兴岛海洋装备产

业基地、国际旅游度假区、大飞机总装基地、临港地区、奉贤海湾旅游度假区、上海化学工业经济技术开发区、金山滨海旅游度假区等重大项目和产业基地建设，形成沿海滨江产业发展带。构建“西部沪宁沪杭发展带”，依托虹桥商务区、虹桥综合交通枢纽和沪宁、沪杭交通干线，以嘉定、青浦、松江等新城为主体，发展西部新城群，形成服务长三角、辐射全国并具有国际竞争力的综合服务和高端制造基地。

——多层。完善中心城、新城、小城镇等多层次的城镇体系，推进新农村建设。加强基础设施建设，提升综合交通体系运行和管理水平，完善基本公共服务配套，缩小近郊小城镇与中心城发展差距，推动中远郊小城镇与新城合理分工，全面提高农村发展水平，推进各级城镇组团化、网络化、紧凑型发展。

——多核。提升中心城综合服务功能和国际化水平，推动西部新城群和沿江沿海新城发展。优化提升嘉定新城、松江新城综合功能，加快奉贤南桥新城和青浦新城建设，大力发展浦东南汇新城，与产业结构调整相结合推进金山新城发展，支持崇明城桥新城走特色发展道路，努力把新城建设成为功能完善、产城融合、用地集约、生态良好的长三角城市群重要组成部分。

构建“环、廊、区、源”基本生态网络格局。形成多层次、成网络、功能复合的基本生态格局，促进耕地、林地、园地、湿地等生态用地的保护和发
展，按照国家部署，划定生态红线，提升城市生态环境品质，改善居民生活环境质量（见附件1图3）。

——生态“双环”。建设中心城外环绿带和市域环形绿带生态“双环”，限制中心城蔓延；建设沟通联系中心城区与外围绿化空间的 16 条生态间隔带，形成中心城区与郊区的生态通道。

——生态走廊。加快建设嘉宝、嘉青、青松、松金、松闵金、黄浦江-金汇港、浦奉、浦东、崇明等 9 条放射状、通畅性的生态走廊，实现城市组团的隔离和市域生态空间的互连互通。

——生态保育区。以大面积的基本农田集中区为主，重点建设宝山、嘉定、青浦、黄浦江上游、金山、奉贤西、奉贤东、奉贤-临港、浦东、崇明等 10 片生态保育区，加强耕地整理，适当提高林木覆盖率，形成农田林网复合生态空间。

——基础性生态源地。加强长江口岛群、淀山湖水源地、杭州湾海湾休闲地带和长江口湿地以及自然保护区的保护，形成基础性生态源地和生态战略保障空间。

第三章都市功能优化区

都市功能优化区包括黄浦区、徐汇区、长宁区、静安区、普陀区、闸北区、虹口区、杨浦区、宝山区和闵行区，2010 年常住人口 1132.2 万人，占全市总人口数 49.2%，地区生产总值占全市比重 48%左右。

第一节功能定位

都市功能优化区的功能定位是：传承历史文脉、彰显城市魅力的标志性地区，展现创新活力、发展服务经济的主要载体，集聚高端要素、提升综合服务功能的现代化国际化城区。

发展方向是：

——优化空间结构。促进城市公共中心分工协作和功能多元，着力推动服务业沿城市东西向发展轴、城市南北向发展轴及中环、苏州河等集聚发展，支持宝山、闵行提升城市化和现代化水平。

——严格控制人口规模。引导中心城区人口向外疏解，适度降低人口密度，合理控制宝山、闵行地区人口总量，提高大型居住社区的人口服务和管理水平，促进区域内人口均衡分布，努力优化人口年龄结构。至 2020 年，该区域常住人口占全市常住人口总量的比例预期为 45%左右。

——提高服务经济发展水平。着力增强现代服务业的辐射力和国际竞争力，推进品牌化、网络化经营，努力打造“上海服务”品牌。积极培育战略性新兴产业，推动科技含量较高的都市产业发展，促进服务业和制造业深度融合。

——增强创新发展能力。注重营造环境，激发创新潜能，着力推进制度创新、管理创新和文化创新。充分发挥科研院所和高校资源优势，建设企业为主

体的城市创新体系，切实增强自主创新能力，加快重点领域和关键环节技术突破。

——推进城区升级改造。提升中心城区高端服务功能，加强历史风貌区、优秀历史建筑和工业遗存保护，继续推进旧区改造和旧住房综合改造，加快推进城中村改造。参照中心城区标准，提高宝山、闵行城市化地区综合服务功能，加强城郊结合部地区基础设施和公共服务配套。

——优化城区生态环境。扩大中心城区公共绿地空间，加强绿地和公园保护，加强市容环境综合治理，维护城市整洁、有序。加强宝山、闵行地区生态用地保护，加快工业区转型升级，改善区域环境品质。

第二节 主要任务

都市功能优化区应加快转变经济发展方式，调整优化经济结构，着力增强高端要素集聚和辐射功能，切实提升区域创新能力和文化软实力，充分展现现代化国际大都市形象和魅力。

——加强黄浦江沿岸综合开发，深化外滩金融集聚带与陆家嘴金融城的联动发展，加快吸引总部型、功能型、创新型金融机构；显著提高北外滩地区国际航运服务功能和航运资源配置能力，推动金融与航运融合发展；实施世博地区后续开发，促进与周边地区的协调发展；加快徐汇滨江地区建设，打造具有综合功能的高端服务经济集聚区；加快推进杨浦滨江地区发展，打造历史文化

与现代时尚相融合的现代服务业功能带；加快宝山滨江发展带整体开发，大力发展邮轮产业；引导闵行滨江两岸适度发展，推进功能转型和结构调整。加强苏州河整体开发统筹，支持长风、苏河湾等苏州河沿岸重点地区提升区域综合功能，促进两岸地区协调发展。

——强化城市副中心辐射能力，提升徐家汇知识文化综合商务区功能，发展高端商务与商业；依托杨浦国家创新型试点城区建设，增强江湾-五角场地区科教创新优势，基本建成区域性商业商贸中心；完善真如地区综合服务功能，加快产业结构调整 and 转型升级。支持宝山区、闵行区中具备条件的区域提升综合服务功能，发挥更大集聚辐射作用。

——支持南京路、淮海路、四川北路和环人民广场、中山公园、静安寺、豫园等重点区域进一步提升高端商业商务功能，大力发展总部经济，充分挖掘城市文化底蕴，体现大都市繁荣繁华。

——加快虹桥商务区建设，依托综合交通枢纽，与虹桥经济技术开发区等周边现代服务业集聚区联动，增强服务长三角、辐射全国的能力，着力打造上海国际贸易中心的新平台。

——推进紫竹高新技术产业开发区、闵行经济技术开发区、漕河泾新兴技术开发区、市北高新技术服务业园区建设，加大宝山精品钢铁基地改造提升力度。推进传统工业区转型发展，深化吴淞地区和吴泾地区产业结构调整。

——加快浦江镇、罗店镇等国家小城镇发展改革试点镇发展，强化产业支撑，增强公共服务能力，促进城乡统筹。积极推进大型居住社区建设，注重规划引领，加强基础设施和公共服务配套，提升社会管理水平。

——基本建成外环绿带，推动市域环形绿带建设，加快完善基本生态网络，形成农田林网复合的生态空间。转变农业发展方式，积极发展都市农业。加大长江陈行水库、黄浦江上游水源地保护力度。加强南大地区环境综合整治。

第四章都市发展新区

都市发展新区即浦东新区，2010年常住人口504.7万人，占全市总人口数21.9%，地区生产总值占全市比重28%左右。

第一节功能定位

都市发展新区的功能定位是：“四个中心”的核心功能区，战略性新兴产业的主导区，国家改革示范区。

发展方向是：

——推进形成“一轴三带”空间布局。推进建设陆家嘴-浦东空港发展轴，优化提升以小陆家嘴和世博地区为核心的沿黄浦江高端服务业发展带，加快建

设以外高桥港区、浦东空港和洋山深水港为核心的滨江沿海发展带，打造以若干产业园区为主体的中部发展带。

——优化人口结构和布局。聚焦金融、航运、贸易、战略性新兴产业等重点领域，依托国际人才创新试验区建设，大力吸引高端人才和紧缺人才。引导人口向浦东南汇新城、川沙新镇等重点小城镇集聚，加快完善大型居住社区配套功能。至 2020 年，该区域常住人口占全市常住人口总量的比例预期为 23% 左右。

——提升资源配置能力。集聚金融机构，推进金融创新，加快建设陆家嘴金融城。完善现代航运服务体系，拓展高端服务功能，形成“三港”“三区”联动发展格局。大力吸引高能级贸易主体，推动内外贸联动，促进贸易与金融融合发展，积极推动外高桥国际贸易示范区建设。

——增强产业创新发展活力。以推进张江国家自主创新示范区建设为契机，完善技术创新、科技金融和人才等政策体系，营造良好的创新环境。依托重大产业项目、重大产业基地，优化调整产业结构，不断增强战略性新兴产业的创新引领作用。

——率先实现农业现代化。加快转变农业发展方式，积极发展都市高效生态农业，扩大与国内外农业合作，加快农业与二三产业融合，在农业科技引领、农产品品牌培育、农机装备现代化、农产品质量安全控制和监管等方面走在全市前列。

——促进绿色低碳发展。按照率先转型的要求，积极推进低碳试点，着力提升循环经济发展水平，推进水、大气等环境综合治理。加强生态建设，保护重要生态功能区，形成良好的人居生态环境，努力成为可持续发展的生态文明示范地区。

——推动改革先行先试。深入推进浦东综合配套改革试点，率先转变经济发展方式，在政府管理体制、科技体制、服务业体制、城乡统筹制度等重点领域和关键环节改革取得率先突破，发挥好示范带动作用。

第二节 主要任务

都市发展新区要高举浦东开发开放旗帜，着力提升全球资源配置能力和区域创新能力，大力发展现代服务业和战略性新兴产业，加快推进城乡一体化发展，不断增强综合服务功能和国际竞争力。

——推进陆家嘴地区深度开发和扩容，加强陆家嘴金融贸易区建设，提高金融机构集聚度和影响力，积极推进国家金融创新试点在浦东先行先试，加强与外滩金融集聚带联动发展，成为上海国际金融中心建设的核心区域。

——着力推进“三港”“三区”联动发展，建设高效统一的管理服务网络 and 平台，完善保税区和口岸监管模式，加快建设国际航运发展综合试验区和外高桥国际贸易示范区。强化浦东空港的航空枢纽地位，提升外高桥和洋山深水

港区功能，完善配套服务功能，促进“三港”“三区”和祝桥镇等周边地区协调发展。

——加快推进世博地区开发，加强基础设施和公共服务配套，提升高端服务功能，积极打造集文化博览创意、总部商务、高端会展、旅游休闲和生态人居于一体的国际文化交流中心、市民公共活动中心和服务经济集聚区。促进花木城市副中心发展。

——提高张江、金桥地区自主创新能力，培育发展战略性新兴产业。强化张江高科技园区的创新功能、产业功能和服务功能，优化人才发展环境，打造国际一流的自主创新示范区和新兴科技城。发挥金桥出口加工区产业融合优势，建设具有国际先进水平的生产性服务业集聚区、先进制造业基地和生态工业示范区。

——加快国际旅游度假区和川沙新镇协调发展。推进迪士尼大型主题乐园建设，大力培育旅游休闲、文化创意等产业，完善商业零售、住宿餐饮等服务配套，打造世界级的国际旅游度假区。深化川沙新镇全国小城镇发展改革试点，提升综合功能，切实增强对国际旅游度假区的配套和服务能力，实现共同发展。

——加快临港地区发展，着力吸引重大项目集聚，完善产业区生产生活配套，打造代表国家水平、具有国际竞争力的高端装备制造和战略性新兴产业基

地；增强浦东南汇新城的城市功能，促进产城融合和人口集聚，建设生态宜居的综合性、现代化滨海新城。

——合理规划农业生产布局，大力发展设施农业、生态农业、种源农业和品牌农业，把特色农业与加工开发、贸易服务、乡村旅游等相结合，提升农业整体功能，高起点建设浦东新区国家现代农业示范区。

——优化生态空间结构，充分发挥耕地、绿地、林地、园地、湿地的生态效益，加大九段沙湿地、南汇东滩湿地、滨江森林公园、滨海森林公园等重要生态地区的保护力度，构筑生态安全网络。大力建设临港地区、世博地区等低碳发展实践区，推进高桥石化等地区产业结构调整和环境综合整治。

第五章 新型城市化地区

新型城市化地区包括嘉定区、金山区、松江区、青浦区和奉贤区，2010年常住人口 595.4 万人，占全市总人口数 25.9%，地区生产总值占全市比重 22% 左右。

第一节 功能定位

新型城市化地区的功能定位是：具有全球竞争力的先进制造业基地和重要的战略性新兴产业基地，统筹城乡、区域协调发展的主要载体，支撑创新驱动、转型发展的战略空间和新增长极。

发展方向是：

——统筹规划国土空间。适度扩大城镇居住空间，减少农村居民点。推动工业园区转型升级，保障战略性新兴产业用地，加大规划产业区块外产业结构调整力度，引导企业向园区转移。完善基本农田保护制度，促进基本农田集中连片。加强文化遗产、历史风貌区和优秀建筑保护。

——完善城镇体系。按照长三角城市群重要组成部分的定位，建成若干功能完善、产城融合、用地集约、生态良好的新城。优化小城镇布局，实施有重点、有层次、有步骤的小城镇发展战略。扎实推进新农村建设，全面提高农村发展水平。

——促进人口集聚。加强新城、重点小城镇、大型居住社区的基础设施建设、基本公共服务配套和基层社会管理力量，稳步推进农民宅基地置换，引导人口向新城和重点小城镇集中，努力实现本地就业、本地居住。至 2020 年，该区域常住人口占全市常住人口总量的比例预期为 29%左右。

——优化提升产业能级。依托重点工业区和产业基地，优化提升先进制造业，培育发展战略性新兴产业，形成若干具有较强国际竞争力的产业集群。加快建设一批现代服务业集聚区，推动有条件的开发区发展生产性服务业，大力发展与新城功能相匹配的生活性服务业。

——增强农业综合生产能力。稳定以粮食、蔬菜为主的农业生产，积极推进水产养殖和水生经济作物生产，合理配套畜禽养殖。加大农业投入力度，加强农业基础设施建设和农业科技创新，提升农机装备现代化应用水平，着力提升农业组织化程度，鼓励发展休闲农业，推动农业与二、三产业融合发展。

——推动绿色低碳发展。优先支持新城开展低碳发展试点，加大对新城绿化建设的支持力度。积极推动产业基地、工业区按照循环经济的理念进行园区建设和产业链布局，提高能源资源利用效率，实施清洁生产，确保发展的质量和效益。

——提升生态环境质量。加大生态建设和环境保护投入力度，推进生态绿地建设和保护，加强区域水环境治理，加大重点地区环境保护、工业区综合整治和农业面源污染防治力度。统筹海洋环境保护与陆域污染防治，保护海岸线资源。

第二节 主要任务

新型城市化地区要着力推进产业结构优化升级，加快新城和重点小城镇发展，扎实推进新农村建设，加强生态建设和环境保护，加快形成城乡一体化发展的新格局。

——支持嘉定新城、松江新城增强综合服务功能，建设长三角地区综合性节点城市。支持奉贤南桥新城加快发展，建设杭州湾北岸综合性服务型核心城

市。支持青浦新城加快发展现代服务业，增强城市综合集聚辐射能力。支持金山新城优化调整产业结构，增强对周边地区发展的服务带动作用。

——支持南翔镇、江桥镇、徐泾镇、赵巷镇、九亭镇等主动对接虹桥商务区，着力发展商贸服务业和文化创意产业。支持枫泾镇按照中小城市标准，适度超前配置基础设施和公共服务设施。支持安亭镇、小昆山镇、金泽镇、练塘镇、廊下镇、青村镇等全国小城镇发展改革试点镇加大改革力度，提升经济社会发展水平。

——扎实推进新农村建设，优化中心村布局，推进村庄改造、归并和自然村落保护。优先安排与农民生产生活相关的农田水利、供水和污水处理、抗灾防灾、信息等基础设施建设，加快推进农村道路、危桥和电网改造和燃气服务站点建设。加强农村基本公共服务，建立农民增收长效机制，深化农村改革。

——发挥国家新型工业化产业示范基地带动作用，提升国际汽车城产业能级，促进上海化学工业经济技术开发区与周边地区协调发展，支持松江出口加工区等工业园区、开发区转型升级，打造若干战略性新兴产业示范区和生产性服务业集聚区。

——发挥佘山国家旅游度假区、淀山湖地区历史文化和山水资源优势，以重大功能性项目为载体，完善基础设施配套，加强生态建设和环境保护，进一步放大国家旅游度假区效应，推动区域资源整合、联动发展，打造西部山水游憩与休闲度假旅游区。

——促进杭州湾北岸地区的粮菜和瓜果等特色农业发展，推进国家级基本农田保护示范区建设。强化黄浦江上游地区农业基地化和设施化建设，促进水稻种植、水产养殖和水生经济作物生产。稳定沪北远郊水稻和蔬菜生产，种养结合促进生态循环农业发展。支持有条件的地区开发特色农业旅游。

——加大黄浦江上游水源地保护力度，加强水源涵养区的水环境整治，推进水源涵养林建设和保护，切实减少农业面源污染和生活污染，加强太浦河等黄浦江上游河道两岸地区及船舶污染控制，确保黄浦江上游开放性水源安全。

——加强生态环境建设，严格保护生态用地，提高绿化覆盖率，维护金山三岛自然植被和生态功能，建设沿海防护林带。加强杭州湾北岸化工集中区环境综合整治，建设防污染绿化隔离带。保护嘉定、松江、青浦江南水乡风貌，提升奉贤、金山地区滨海环境品质。

第六章综合生态发展区

综合生态发展区即崇明县，包括崇明岛、长兴岛和横沙岛，2010年常住人口70.3万人，占全市总人口数3.1%，地区生产总值占全市比重不足2%。

第一节功能定位

综合生态发展区的功能定位是：国家可持续发展实验区，现代化综合生态岛，上海可持续发展的重要战略空间。

发展方向是：

——优化完善功能布局。将崇明岛崇中分区建设成为以森林度假、信息数据、休闲居住为主的中央森林区，将崇东分区建设成为以生态居住、休闲运动、国际教育为主的科教研创区和门户景观区，将崇南分区建设成为人口集聚的田园式新城和新市镇区，将崇北分区建设成为以生态农业为主的规模农业区和战略储备区，将崇西分区建设成为以国际会议、滨湖度假为特色的景湖会展区；将长兴岛建设成为以船舶和海洋工程装备为主的海洋装备岛；将横沙岛作为支撑综合生态岛建设和全市未来可持续发展的战略储备空间。

——引导人口合理分布。根据功能定位和产业布局，在三岛范围内统筹就业和居住，提高陈家镇、城桥新城和长兴岛基础设施和公共服务水平，促进人口集聚。严格控制常住人口增长，引导外来从业人员有序流动。至 2020 年，该区域常住人口占全市常住人口总量的比例预期为 3%左右。

——加强生态环境保护。立足建设现代化综合生态岛，加强水资源、水环境、水生生物资源保护和绿化林业建设，完善环境基础设施体系，发展绿色经济和循环经济，着力提高生态环境品质，打造市民群众休闲度假的生态后花园。

——发展高效生态农业。加强基本农田保护，提高农业基础设施建设和农机装备配备标准，创建国家级生态农业标准化综合示范县。保持粮食生产适度规模，扩大特色农产品生产，提高崇明农产品知名度，打造崇明特色农产品品

牌。优化农业结构，培育发展种源农业，加快发展绿色食品加工业，促进生态型休闲观光农业发展。

第二节 主要任务

综合生态发展区要加强生态建设和环境保护，积极探索低碳发展模式，因地制宜地发展与主体功能相适应的产业，稳步提高基本公共服务水平，推进经济社会可持续发展。

——发展崇明特色农业，加快崇明岛特色农副产品基地建设，发展北部现代高效生态农业实验区，稳步提高无公害、绿色、有机农产品种植面积。扶持农民专业合作社和农业龙头企业，鼓励农产品加工企业向现代农业园区集中，完善农产品市场流通体系。

——加强绿化林业建设，培育一批生态公益林、水源涵养林，推进公共绿地和公园建设。科学开发利用滩涂资源，实施湿地动态保护。加强野生动植物及栖息地保护，推进各级自然保护区建设。加大水源地建设和保护力度，充分发挥青草沙水源地功能，建设东风西沙水源地。

——推进重点城镇建设，支持陈家镇加快功能性项目引进，促进现代服务业集聚区发展，提高城镇服务能力，建设低碳生态示范社区；支持城桥新城建设，增强对周边地区发展的服务带动作用，成为上海北翼生态宜居的现代化田

园滨江城市。加强农村基础设施建设，推进道路、危桥改造、能源、污水和垃圾等基础设施建设，提高基本公共服务水平。

——加快发展现代服务业，依托生态环境优势，重点发展生态旅游、会议度假、康体疗养、休闲运动等产业，积极发展信息服务业，拓展和丰富现代商贸业态，培育中高端养老产业，积极引入各类优质教育和培训资源，促进具有区域特色的现代服务业发展。

——促进长兴海洋装备岛发展，依托国家新型工业化产业示范基地建设，优先发展船舶与海洋工程装备及配套产品，拓展产业链，提升产业附加值，加快长兴生产性服务业功能区建设。推进长兴岛基础设施和功能性项目建设，完善社会服务功能。

——进一步优化横沙岛功能定位，在保持优良自然环境的基础上，增强基础设施的服务保障能力，加强环境治理，提升整体环境质量。

第七章 限制开发区域

限制开发区域主要包括生态保育区、生态走廊和生态间隔带，这些区域具有较强的生态保育价值和农业生产价值，需要限制大规模、高强度的工业化、城镇化开发。

第一节 功能定位

限制开发区域的功能定位是：保障农产品供给安全的重要区域，城市生态功能的维护区，防止城市无序蔓延的关键屏障，改善城市环境品质和满足市民游憩需求的主要基地。

开发和保护原则是：

——扩大绿色空间。有序推进生态建设，合理确定生态用地比例，逐步提高林木覆盖率，保持农业生产空间，促进基本农田集中连片建设。

——加强农业生产。实施最严格的耕地保护制度，划定一定蔬菜、养殖基地，稳定粮食、蔬菜生产，完善农业基础设施建设，改善农业生产条件，提高农业综合生产能力。

——提高生态效益。强化生态环境保护，促进绿地、林园地、耕地、湿地、水面等各类生态要素有机整合，形成功能复合的生态网络体系，发挥生态空间最大效益。

——引导人口转移。严格控制人口规模，按照自主、自愿的原则，引导人口逐步向限制开发区域外转移，有序引导远郊农民转移就业，减少农村居民点。

第二节主要任务

限制开发区域要加强基本农田保护，保障全市农产品有效供给，加快基本生态网络建设，保障城市生态安全，加大对农村地区的支持力度，促进区域协调、可持续发展。

——探索建立数量质量并重的耕地保护机制，加强基本农田集中区耕地整理，加大农业投入力度，提高技术装备水平，支持高效生态农业和特色农业发展。适度开展农田林网建设，切实减少农业污染，充分发挥基本农田的基础生态功能。

——加快建设中心城外环绿带、市域环形绿带、生态间隔绿带和生态走廊，加强生态片林建设。合理利用郊区生态资源，选择部分具备条件的生态公益林改造为郊野公园，扩大市民群众游览休闲的生态空间。

——加大饮用水水源二级保护区和准保护区保护力度，加强区域内污染源风险防控，推进污水收集管网建设，提升水源地安全保障能力。实施湿地动态保护，加强野生动植物及栖息地保护。

——支持有条件的乡镇因地制宜发展农产品精深加工、农业观光、生态旅游等产业，切实提高工业园区循环经济水平。加大对农业为主和生态建设任务较重乡镇的支持力度，重点加强与农民生产生活相关的基础设施建设，完善农村基本公共服务配套。稳步开展农民宅基地置换工作，有序推进分散农村居民点的适度集中。

第八章禁止开发区域

根据法律法规和有关规定，本市禁止开发区域分为国家和市级两级，包括各级自然保护区、国家森林公园、国家地质公园、国家湿地公园、一级水源保护区，以及市政府确定的其他禁止开发区域。

第一节功能定位和区域范围

禁止开发区域的功能定位是：保护自然文化资源的重要区域，珍稀动植物基因资源的保护地，确保生态安全和水源安全的重要空间。

禁止开发区域的区域范围是：

——自然保护区，包括九段沙湿地国家级自然保护区、崇明东滩鸟类国家级自然保护区、长江口中华鲟自然保护区和金山三岛海洋生态自然保护区。

——国家森林公园，包括佘山国家森林公园、东平国家森林公园、海湾国家森林公园和共青国家森林公园。

——国家地质公园，即崇明岛国家地质公园。

——国家湿地公园，即崇明西沙国家湿地公园。

——一级水源保护区，包括黄浦江上游一级水源保护区、长江青草沙一级水源保护区、长江陈行一级水源保护区和崇明东风西沙一级水源保护区。

今后新设立的自然文化资源保护区、世界文化自然遗产、风景名胜区、国家森林公园、国家地质公园、国家湿地公园、国际重要湿地、国家重要湿地和一级水源保护区等各级各类禁止开发区域，自动列为本市禁止开发区域（见附件1图4）。

第二节 管制原则

禁止开发区域要依据法律法规和相关规划，实施强制性保护，严格控制人为因素对自然生态和文化自然遗产原真性、完整性的干扰，严禁不符合主体功能定位的各类开发活动。

各级自然保护区。要依据《中华人民共和国自然保护区条例》、《全国主体功能区规划》和本规划确定的原则、本市自然保护区相关管理办法及规划进行管理。

——构建核心区、缓冲区和实验区三层管理机制。严禁在核心区开展任何生产建设活动；除必要的科学实验外，严禁在缓冲区开展其他任何生产建设活动；除必要的科学实验以及符合自然保护区规划的旅游等活动外，严禁在实验区开展其他生产建设活动。

——慎重开展自然保护区内交通、通信、电网设施建设，能避则避，必须穿越自然保护区的，要符合相关管理办法及规划，并开展对保护区影响的专题评价。

国家森林公园。要依据《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国森林法实施条例》、《中华人民共和国野生动植物保护条例》、《森林公园管理办法》、《全国主体功能区规划》和本规划确定的原则及森林公园规划进行管理。

——除必要的保护设施和附属设施外，禁止从事与资源保护无关的任何生产建设活动。

——在森林公园内以及可能对森林公园造成影响的周边地区，禁止进行采石、取土、开矿、放牧以及非抚育和更新性采伐等活动。

——建设旅游设施及其他基础设施等必须符合森林公园建设规划，逐步拆除违反规划建设的设施。

——根据资源状况和环境容量，对旅游规模进行有效控制，不得对森林及其他野生动植物资源等造成损害。

——不得随意占用、征用和转让林地。

国家地质公园。要依据《世界地质公园网络工作指南》、《全国主体功能区规划》和本规划确定的原则进行管理。

——除必要的保护设施和附属设施外，禁止其他生产建设活动。

——在地质公园及可能对地质公园造成影响的周边地区，禁止进行采石、取土、开矿、放牧、砍伐以及其他对保护对象有损害的活动。

——未经管理机构批准，不得在地质公园范围内采集标本和化石。

国家湿地公园。要依据《国家湿地公园管理办法》、《全国主体功能区规划》和本规划确定的原则进行管理。

——国家湿地公园可分为湿地保育区、恢复重建区、宣教展示区、合理利用区和管理服务区，实行分区管理。湿地保育区不得进行任何与湿地生态系统保护和管理无关的活动；恢复重建区仅能开展培育和恢复湿地的相关活动；宣教展示区可开展以生态展示、科普教育为主的活动；合理利用区可开展不损害湿地生态系统功能的生态旅游等活动；管理服务区可开展管理、接待和服务等活动。

——禁止擅自占用、征用国家湿地公园的土地。禁止在国家湿地公园内开（围）垦湿地、采石、取土、修坟、开矿、商品性采伐林木、放牧、猎捕鸟类等；禁止从事房地产、度假村、高尔夫球场等任何不符合主体功能定位的建设项目和开发活动。

一级水源保护区。要依据《中华人民共和国水污染防治法》、《上海市饮用水水源保护条例》、本规划确定的原则和水源保护区相关规划进行管控。

——除黄浦江上游水源外，对一级水源保护区实行封闭式管理。在黄浦江上游一级水源保护区内，除符合相关规定的船舶可以通行外，禁止船舶停泊、装卸以及其他与保护饮用水水源无关的活动。

——禁止新建、改建、扩建与供水设施和保护水源无关的建设项目，已经建成的与供水设施和保护水源无关的建设项目必须拆除或者关闭。

——禁止从事网箱养殖、旅游、游泳、垂钓和其他可能污染水源的一切活动。

第三节 近期任务

在“十二五”期间，对现有禁止开发区域进行规范。主要任务是：

——完善划定禁止开发区域范围的相关规定和标准，对各类禁止开发区域进一步界定范围、核定面积（见附件2）。界定范围后，原则上今后不再进行单个区域范围的调整。

——进一步界定自然保护区中核心区、缓冲区、实验区的范围。对森林公园、地质公园等禁止开发区域，确有必要的，也可划定核心区和缓冲区，并根据划定的范围进行分类管理。

第九章 政策措施

本规划是统筹本市空间开发各项政策和制度安排的基础平台。各区县和有关部门要根据本规划，调整完善相关规划和政策，建立健全有利于形成主体功能区的法规规章、体制机制、规划和政策体系。

第一节 财政政策

——完善财税管理体制。根据各功能区域发展导向，深化市与区县财政管理体制改革，完善财政分配关系，进一步完善财力与事权相匹配的财政体制。支持都市功能优化区大力发展现代服务业，加快产业结构调整；支持都市发展新区金融、航运和科技创新等领域发展，促进新一轮功能开发；支持新型城市化地区加快发展先进制造业，进一步增强内生发展动力；支持综合生态发展区加强生态建设和环境保护，促进绿色发展。完善土地出让收支管理，进一步加大对中心城区旧区改造、重点区域和规划产业区块发展的支持力度。

——完善财政转移支付机制。加大对新型城市化地区、综合生态发展区和人口导入地区等财力困难区县转移支付力度，促进基本公共服务均等化。完善财政教育投入机制，加大财政教育转移支付力度，促进基础教育均衡发展。加大市对大型居住社区补助力度，进一步研究完善人口导入与导出区县横向财力结算制度，增强人口导入地区基本公共服务保障能力。完善生态补偿转移支付办法，加大生态补偿力度，提高生态补偿资金使用效益。

——探索建立特定公益项目补偿机制。对能源设施和通道、殡葬设施、污水污泥处理设施等公益项目，探索市级统筹和区县间协调负担机制。健全垃圾处置区县横向补偿机制，改善生活垃圾转运及处置设施周边环境。

——加强区县对乡镇财政的统筹保障。完善区县以下财政管理体制，加强乡镇财政资金管理，深化“乡财区（县）管”改革，完善激励机制，促进乡镇财政均衡发展。加大区级财政对生态和农业功能为主乡镇的投入力度。

第二节 投资政策

——明确政府投资重点。根据财权事权相匹配原则，明确各功能区域差异化投资重点，实行按照主体功能区域安排和按照领域安排相结合的政府投资政策。支持都市功能优化区城市运行保障设施、生态环境设施和公共服务配套设施建设；支持都市发展新区重大功能性设施建设；支持新型城市化地区基础设施、农业服务、生态环境、高新技术产业化、城镇化和基本公共服务等领域设施和项目建设；支持综合生态发展区生态环境保护、农业综合生产能力建设及重点城镇发展。逐步提高上述投资重点领域市级投入比例，加大对区县政府的补贴支持力度。

——加大政府对重点地区的投资力度。推动政府投资向新城和人口导入区倾斜；加强虹桥商务区、世博园区、国际旅游度假区、佘山国家旅游度假区、临港地区等重点地区及其周边地区的基础设施建设；加大对中心城区苏州河北地区、宝山和闵行等基础设施和社会事业相对薄弱地区的投入力度。

——引导社会资本参与投资建设。引导社会投资进入符合区域主体功能的基础设施、社会事业等领域，推动民营企业加大对自主创新和转型升级的投入力度，鼓励社会投资参与重点地区开发建设。优化投资环境，创新投融资政策，结合专项资金支持，不断完善社会资本投资补助和贴息等政策。鼓励商业银行和其他金融机构对符合区域发展方向的社会投资项目提供融资支持。

——加强限制开发区域投资建设管理。提高限制开发区域内项目准入标准，严格项目审批管理程序，适时提高项目决策层级，引入公众参与，加强社会监督。

第三节 产业政策

——推动产业发展。按照形成服务经济为主产业结构的目标，支持都市功能优化区和都市发展新区着力提升现代服务业能级和国际化水平，培育壮大具有较强自主创新能力的战略性新兴产业；支持新型城市化地区加快推进新型工业化，大力发展战略性新兴产业和现代服务业；支持综合生态发展区积极发展具有区域特色、发挥区域优势的现代服务业。

——优化产业布局。强化主体功能定位在修订产业导向和用地指南、编制相关规划、安排重大项目和资金中的引导作用，促进各功能区域产业合理布局。推动服务业沿城市东西向发展轴、城市南北向发展轴及中环等现代服务业集聚带和新城集聚发展。加快推进规划产业区块外产业转型调整，促进工业项

目向产业基地和国家级、市级开发区集聚。加大高桥、吴淞、吴泾和南大等重点地区结构调整力度。

——完善产业目录。修订本市产业发展重点支持目录，制定产业结构调整淘汰类指导目录和产业转移指导目录，进一步明确各功能区域鼓励、限制和禁止的产业导向，推动产业结构调整优化。

——严格产业项目准入制度。对产业类项目实行全市统一的占地、耗能、耗水、资源回收率、资源综合利用率、工艺装备、“三废”排放和生态保护等强制性准入标准，鼓励各区县实行高于全市的准入标准，促进产业绿色发展。

——完善产业退出机制。鼓励各功能区域通过财政、土地、节能环保等手段，有序引导不符合主体功能定位的产能向外转移或淘汰，推动区域内产业转型升级。

第四节 土地政策

——合理控制土地开发强度。实施最严格的土地利用制度，科学确定各功能区域土地开发强度，分类设定基本农田、建设用地、生态空间等控制线。严格控制新增建设用地规模，调整优化供应结构，新增建设用地计划指标向重点发展地区和新城倾斜。

——深化完善土地审批制度。进一步完善“批项目、核土地”制度，优化审批流程，精简审批环节。推行土地供应与用地绩效相挂钩。进一步加强工业项目用地审批，确保新增工业项目落在规划产业区块范围内。

——加大存量用地盘活力度。加强对已供土地动态监管，加大闲置土地分类处置力度。不断完善存量建设用地高效利用激励机制。推进城乡建设用地增减挂钩试点，探索实行城乡人地挂钩和地区之间人地挂钩的政策。

——实行最严格的耕地保护制度。严格规范农用地管理，进一步完善耕地保护目标责任制度和基本农田生态补偿机制，禁止擅自改变基本农田的用途和位置，确保耕地数量和质量。

第五节 农业政策

——支持农业地区加快发展。调整财政支出、固定资产投资、信贷投放结构，保证各级财政对农业投入的稳步增长。加大强农惠农富农政策支持力度，组织实施种养殖直接补贴、生态农业建设补贴和综合性补贴，完善补贴动态调整机制。完善主要地产农产品最低保有量制度，推进“菜篮子”工程，确保粮食、蔬菜等主副食品有效供应。

——提高农业现代化水平。加大对农业科技项目的支持力度，加快农业科技成果转化和应用，积极发展都市高效生态农业和种源农业，提高农业组织化程度，大力培育农产品品牌，加强农产品市场流通体系和质量安全体系建设。

——推进循环农业发展。加强农村污水治理，控制农业面源污染，大力推进秸秆综合利用。发展高效节水农业，提高农业灌溉水有效利用率。推动工厂化种植和养殖，提高土地利用效率。

——促进农业与二、三产融合发展。鼓励以农业为主的乡镇因地制宜发展农产品精深加工，鼓励有条件的地区发展都市观光农业，对农家乐、观光农园、生态林旅游景点等农业旅游项目建设给予政策支持。

第六节 人口与人才政策

——完善人口宏观调控。坚持计划生育基本国策，逐步完善政策，促进人口长期均衡发展。以集聚人才，优化人口结构为核心，适度调控常住人口增长速度。按照“稳定就业、稳定居住”的要求，积极稳妥推进户籍制度改革，完善居住证制度及相关政策体系。构建重大建设项目与人口发展政策衔接协调机制。

——完善人口综合服务。按照“属地化管理、市民化服务”的原则，进一步加强社会管理和人口服务，推进各项基本公共服务政策与户口性质脱钩，逐步将有稳定就业和稳定住所的外来常住人口纳入教育、医疗卫生、社会保障、就业、住房保障等基本公共服务体系，保障符合条件的常住人口平等享有基本公共服务和同等的权益。积极应对人口老龄化，完善养老服务格局和为老服务体系。

——优化人才发展环境。制定有利于人才创新创业的支持政策，实施人才安居工程，优化人才的医疗、子女教育和文化环境，提高青年人才的归属感。完善有利于人才向新城集聚的相关支持政策。鼓励医疗卫生、教育、农业科技等领域急需人才向偏远、薄弱地区合理流动。

第七节 环境政策

——有效控制污染物排放总量。实行严格的污染物排放标准和总量控制指标，严格实施“批项目，核总量”制度，建立和完善排污许可证制度，进一步削减都市功能优化区、都市发展新区和新型城市化地区污染物排放总量，严格控制综合生态发展区污染排放。

——强化污染防治。进一步完善环境影响评价制度，鼓励发展循环经济和清洁生产，实施“区域限批”和“行业限批”，引导产业园区转型升级。强化环境风险防范，加强重大环境基础设施、城市交通设施、重化工区等周边规划控制，加快重点地区环境综合治理。严格控制机动车总量增长，加大高污染车辆淘汰力度。

——加强水资源和水环境保护。严格控制用水总量增长，合理配置水资源，提高用水效率，完善水功能区监督管理制度，加强水资源管理责任考核。加大水源地保护力度，加强河道整治和生态修复，切实防治人为水土流失。

——深化环境资源价格改革。建立科学合理的水价形成机制，完善排污收费制度，提高主要污染物排污费，建立居民生活垃圾处置收费制度，按照国家部署适时开征环境税。

第八节应对气候变化政策

——实行能源消费总量控制制度。对各区县和重点产业园区，分解落实差别化的能源总量和节能降耗指标，加强年度考核。进一步完善“批项目、核能耗”制度，严格控制新增高耗能项目。

——提高资源能源利用效率。深入推进重点领域节能，积极发展循环经济，开展低碳试点，促进低碳技术和产品研发应用，实施低碳产品标准、标识和认证制度，建立节能降耗长效机制。完善重要能源价格形成机制，制定差别化的能源价格政策。健全节能市场化机制，推广合同能源管理，鼓励发展碳金融市场，开展碳排放交易试点。

——鼓励高效清洁能源发展。严格控制煤炭消费总量，基本实现零增长，扩大“基本无燃煤区”范围。积极增加市外来电和天然气供应，加强电网、气网建设，提高天然气管网覆盖率。大力支持发展新能源和可再生能源。

——提高适应气候变化能力。积极推进林业建设，加强滩涂湿地保护，提高碳汇能力。优化调整城市供电、供气、供水、通信等生命线工程建设运行标

准，提高城市抵御台风、风暴潮、暴雨洪涝等气象、海洋灾害的预警预报和应急处置能力。加强海岸带保护，强化应对海平面升高的适应性对策。

第十章规划实施

本规划在本市各类空间规划中居总控性地位，市有关部门和各区县政府要切实采取有力措施，严格落实责任，确保规划顺利实施。

第一节市有关部门的职责

发展改革部门。负责规划实施的组织协调，适时开展规划评估和修订，会同有关部门制定适应主体功能区发展要求的投资、综合性的产业和人口政策，分解能源总量和节能降耗指标，配合市委组织部建立有利于推进形成主体功能区的绩效考核评价体系。

经济信息化部门。负责制定适应主体功能区要求的工业发展和信息化建设政策。

商务部门。负责制定适应主体功能区要求的商业发展政策，分类指导商业布局和商务设施建设。

科技部门。负责制定适应主体功能区要求的科技政策，建立适应主体功能区要求的区域创新体系。

监察部门。配合市委组织部建立有利于推进形成主体功能区的绩效考核评价体系，负责规划实施中的监督检查。

财政部门。负责制定适应主体功能区要求的财政政策。

建设交通部门。负责制定适应主体功能区要求的城市建设管理和交通政策。

农业部门。负责制定适应主体功能区要求的农业发展政策。

环境保护部门。负责制定适应主体功能区要求的生态环境保护政策，分解污染物排放总量指标，协调、监督自然保护区、森林公园和水源保护区等的环境保护工作。

规划国土部门。负责组织编制城市总体规划和土地利用总体规划，制定适应主体功能区要求的土地政策，会同有关部门组织调整划定基本农田，并落实到地块和农户。

水务（海洋）部门。负责制定适应主体功能区要求的水务（海洋）发展与管理政策。

统计部门。负责协调相关部门核定、汇总、分析与主体功能区相关的指标和数据。

绿化市容部门。负责制定适应主体功能区要求的绿化市容政策，指导森林公园的建设和管理。

市政府法制机构。负责依法审核有关部门提出的适应主体功能区要求的法规规章草案。

地震、气象部门。负责组织编制地震、气象等自然灾害防御和气候资源开发利用等规划，参与制定自然灾害防御政策。

其他各有关部门。依据本规划，根据需要组织编制相关领域专项规划，制定相关政策。

此外，市委组织部牵头会同有关部门建立有利于推进形成主体功能区的绩效考核评价体系。

第二节 区县人民政府的职责

各区县人民政府要根据本规划提出的各功能区域功能定位、主要任务和政策导向，制定落实方案，切实组织规划实施。

要遵循国家和本市主体功能区规划的各项要求，完善规划编制、项目审批、土地管理、人口管理和生态环境保护等工作制度。要合理把握开发时序，区分近期、中期和远期，实施有序发展。

第三节评估修订

发展改革部门要制定规划实施方案，建立规划动态评估与修订机制，认真开展评估，并根据评估结果，对规划修订提出建议。

各区县、各有关部门要对本规划实施情况进行跟踪分析，注意研究新情况，解决新问题。

第四节绩效评价

根据各功能区域的功能定位和发展任务，市委组织部牵头，会同发展改革和监察等部门在已有区县考核评价办法的基础上，建立健全体现主体功能导向的绩效考核评价办法。完善数据统计制度，确保考核评价的客观公正。强化考核结果运用，有效引导各地区、各有关部门推进形成主体功能区。

附件 1

图 1 上海市主体功能区划分图



图 2 上海市城市化战略格局示意图



图 3 上海市生态安全战略格局示意图



图 4 上海市禁止开发区域分布图



附件 2

上海市禁止开发区域一览表

类型	名称	面积范围 (平方公里)	位置	级别
自然保护区	九段沙湿地国家级自然保护区	420.2	浦东新区	国家级

	崇明东滩鸟类国家级自然保护区	241.55	崇明县	国家级
	长江口中华鲟自然保护区	695.6	崇明县	市级
	金山三岛海洋生态自然保护区	10.2	金山区	市级
国家森林公园	佘山国家森林公园	4.01	松江区佘山镇	国家级
	东平国家森林公园	3.55	崇明县东平林场	国家级
	海湾国家森林公园	10.65	奉贤区海湾镇	国家级
	共青国家森林公园	1.31	杨浦区殷行街道	国家级

国家地质 公园	崇明岛国家地质公 园	145	崇明县	国 家 级
国家湿地 公园	崇明西沙国家湿地 公园	3.63	崇明县	市 级
一级水源 保护区	黄浦江上游一级水 源保护区	4.2	闵行区马桥镇；松江区车墩镇、石湖荡 镇、叶榭镇；青浦区练塘镇	市 级
	长江青草沙一级水 源保护区	79	崇明县长兴乡	市 级
	长江陈行一级水源 保护区	6.9	宝山区罗泾镇	市 级
	崇明东风西沙一级 水源保护区	待水库建成后 另行划定	崇明县	市 级