

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和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、全方位的发现机制，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治化水平。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

持续加大工程质量安全管理力度，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全设施建设配置标准，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、重大市政工程施工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。以确保人居健康为核心，实施建设用地准入管理，推进土壤污染预防与修复。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、征收安置住房“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。支持国有企业股份化和混合所有制改革，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的标准规范定额，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。