

上海市人民政府印发《关于本市“十四五”加快推进新城规划建设工作的实施意见》的通知

沪府规〔2021〕2号

上海市人民政府印发《关于本市“十四五”加快推进新城规划建设工作的实施意见》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局：

现将《关于本市“十四五”加快推进新城规划建设工作的实施意见》印发给你们，请认真按照执行。

上海市人民政府

2021年2月23日

关于本市“十四五”加快推进新城规划建设工作的实施意见

新城是上海推动城市组团式发展，形成多中心、多层次、多节点的网络型城市群结构的重要战略空间。国务院批复的《上海市城市总体规划（2017-2035年）》（以下简称“上海2035总体规划”）明确，将位于重要区域廊道上、发展基础较好的嘉定、青浦、松江、奉贤、南汇等5个新城，培育成在长三角城市群中具有辐射带动作用的综合性节点城市。必须把新城高水平规划建设作为一项战略命题，抓住“十四五”关键窗口期，举全市之力推动新城发展。为此，现提出本市“十四五”加快推进新城规划建设工作的实施意见如下：

一、提升站位，全面把握新城规划建设的总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，牢固树立和贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，全面落实构建“双循环”新发展格局要求，坚持从社会全面进步和人的全面发展出发，以“上海2035总体规划”为引领，着眼于谋划超大城市整体战略布局和城乡空间新格局，按照独立的综合性节点城市定位，统筹新城发展的经济需要、生活需要、生态需要、安全需要，将新城建设成为引领高品质生活的未来之城，全市经济发展的重要增长极，推进人民城市建设的创新实践区、城市数字化转型的示范区和上海服务辐射长三角的战略支撑点。

（二）基本原则

1.坚持高点定位，落实新发展要求。按照产城融合、功能完备、职住平衡、生态宜居、交通便利、治理高效的要求，将新城建设成为“最现代”“最生态”“最便利”“最具活力”“最具特色”的独立综合性节点城市。在习近平生态文明思想和总体国家安全观指导下，推进新城规划、建设、管理，借鉴现代城市发展的先进理念和先进经验，面向未来打造宜居城市、韧性城市、智能城市，使新城更健康、更安全、更宜人。

2.坚持以人民为中心，落实人民城市理念。回应人民群众对良好人居环境的向往和需求，重点关注人居品质提升，在公共服务设施覆盖、交通和市政基础设施提升、历史文化传承、生态环境治理、城市特色空间营造等方面创新突破，破解制约发展、群众反映强烈的突出问题，优先推进显示度高、获得感明显的重大民生项目。创新治理方式，提升新城科学化、精细化、智能化管理水平。

3.坚持改革创新，增强系统观念。破除制约新城发展的体制机制障碍，通过管理创新、体制创新，持续增强新城发展动力和活力，推进高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理。统筹好整体和局部、当前和长远、发展和安全、形态和功能、战略突破和整体推进的关系，坚持生态环境、基础设施和重大社会事业项目建设先行，坚持新城建设与城市管理并重，坚持新城发展与乡村振兴同步。

4.坚持因地制宜，形成发展合力。遵循城市发展规律，结合新城自然禀赋、现实基础和发展条件，在服务国家战略和上海发展全局中找准定位和比较优势，聚焦重点地区建设和重大项目带动，有序推进新城规划建设。强化“以区为主、市区联动”的工作机制，落实各区政府和管委会推进新城规划建设的主体责任，充分发挥市级部门的支持保障作用，形成推进新城规划建设的工作合力。

（三）建设目标

到2035年，5个新城各集聚100万左右常住人口，基本建成长三角地区具有辐射带动作用的综合节点城市。到2025年，5个新城常住人口总规模达到360万左右，新城所在区的GDP总量达到1.1万亿元，基本形成独立的城市场功能，在长三角城市网络中初步具备综合性节点城市的地位。具体表现为：

一是城市产业能级大幅提升。高起点布局先进制造业和现代服务业，高浓度集聚各类创新要素，实现新增一批千亿级产业集群，新城中心初步具备上海城市副中心的功能能级，新城成为上海产业高质量发展的增长极、“五型经济”的重要承载区和产城融合发展的示范标杆。

二是公共服务品质显著提高。拥有一批服务新城、辐射区域、特色明显的教育、医疗、文化、体育等高能级设施和优质资源，形成保障有力的多样化住房供应体系，基本实现普惠性公共服务优质均衡布局，15分钟社区生活圈功能更加完备。

三是交通枢纽地位初步确立。形成支撑“30、45、60”出行目标的综合交通体系基本框架，即30分钟实现内部通勤及联系周边中心镇，45分钟到达近沪城市、中心城和相邻新城，60分钟衔接国际级枢纽。

四是人居环境质量不断优化。形成优于中心城的蓝绿交织、开放贯通的“大生态”格局，骨干河道两侧和主要湖泊周边基本实现公共空间贯通，率先确立绿色低碳、数字智慧、安全韧性的空间治理新模式，新城精细化管理水平和现代化治理能力全面提升。

二、强化功能引领，全面提升新城城市综合竞争力

（一）找准发展定位，集聚强化特色功能

立足于服务全市发挥“四大功能”和建设“五个中心”大局，挖掘资源禀赋，因地制宜加快新城特色功能聚集。嘉定新城强化沪宁发展轴上的枢纽节点作用，建设国家智慧交通先导试验区，打造新能源和智能网联汽车、智能传感器、高性能医疗设备等产业集群，构筑科技创新高地。青浦新城承接支撑虹桥国际开放枢纽和长三角生态绿色一体化发展示范区重大功能，积极发展数字经济，形成创新研发、会展商贸、旅游休闲等具有竞争力的绿色产业体系。松江新城加强G60科创走廊战略引领作用，强化创新策源能力，做大做强智能制造装备、电子信息等产业集群，发展文旅旅游、影视传媒等特色功能。奉贤新城发挥上海南部滨江沿海发展走廊上的综合节点作用，打响“东方美谷”品牌，打造国际美丽健康产业策源地。南汇新城以“五个重要”为统领，构建集成电路、人工智能、生物医药、航空航天等“7+5+4”面向未来的创新产业体系，建设国际人才服务港、顶尖科学家社区等载体平台，加快打造更具国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区。

（二）提升文化影响力，率先实现数字化转型

将文化品牌作为提升新城竞争力的重要载体，不断壮大传播力、影响力和辐射力。深入挖掘演绎5个新城的文化主题，提升门户枢纽、公共活动中心和重要街道广场等城市公共空间的文化形象。整合自然和人文资源，吸引文化人才和机构集聚，汇聚高水平、特色化、品牌化的公共服务资源。在新城率先布局数字经济新兴产业，率先打造一批具有引领性的数字化应用场景，在城市治理、生活服务、新经济新业态等重要领域推进数字化创新突破，带动新城整体数字化转型。

（三）注重资源要素集聚，打造新城经济增长极

增强新城人口集聚能力，形成人口合理分布、功能多维支撑、产业优势互补的发展格局。按照1.2万人/平方公里人口密度标准，进一步完善新城空间布局和资源配置，确保服务保障能力。优化开发强度、提升经济密度，实施容积率差别化管理。在公共活动中心和交通枢纽、轨道交通站点周边提高开发强度、提升空间绩效，强化地下空间开发，促进多种功能集成融合，鼓励紧凑集约、复合利用、站城融合发展。

三、加强产业支撑，大幅提升新城经济活力和能级

（一）聚焦产业链价值链关键环节，夯实制造业发展基础

优化产业园区管理体系，形成“一城一名园”的推进机制，强化政策资源支持聚焦，打响“上海制造”名园品牌，促进新城内外产业园区的联动发展。以构建各具特色、协同发展的开放型产业体系为导向，围绕产业细分领域加快引进一批功能型机构、高能级项目、重大平台和龙头企业，打造相关产业的区域控制中心，带动产业链、创新链上下游企业和机构集聚，营造良好产业生态圈。划定产业基地内的工业用地控制线，确需调整的按照“占一还一、就近平衡”原则补划，积极推进存量用地“腾笼换鸟”，确保先进制造业和战略性新兴产业发展空间。

（二）强化服务辐射功能，加快现代服务业发展

积极发展总部经济，吸引先进制造业的企业总部、研发中心、运营平台在新城集聚，促进健康产业、体育产业、文化产业在新城形成特色功能，推动新城高能级生产性服务业和高品质生活性服务业发展。按照上海城市副中心的功能能级打造新城中心，完善以新城中心为引领，若干地区中心和专业中心共同构成的新城公共中心体系。打造一批高品质的商务商业集聚区，使其更好承载新城核心功能，带动创新人才和高端功能加快集聚。

（三）加强产学研创新联动，促进产城融合发展

强化产业园区、研发机构、高校、产业总部的创新联动，实现高质量产学研协同创新和科技成果转化。推进新城产业园区、大学校区和城镇生活区的设施共享、空间联动和功能融合。在新城产业社区中增加租赁住房、公共空间和服务设施，提升整体品质、促进职住平衡。鼓励改造现有老旧商务楼宇和商业网点设施，兼具租赁住房、研发、休闲等复合功能，为创新企业和创业人才提供低成本、嵌入式产业空间和创新空间。

四、坚持交通先行，建设独立完善的综合交通系统

（一）强化枢纽锚固，建设便捷高效的对外交通系统

依据全市综合交通体系和枢纽布局网络，优先推进新城综合交通枢纽以及与周边城市的快速交通通道建设，提升新城的外向度和联动性。依托国铁干线和城际铁路的建设，加强新城与长三角城市联系，加快实施市域线（城际线），强化新城与近沪枢纽节点的便捷连接。贯彻以公共交通为导向的开发（TOD）理念，重要枢纽节点选址应位于城市开发边界内，为新城中心、副中心等重点地区发展提供交通支撑。倡导客货分离，优化内河航运功能，建立绿色安全的对外货物集疏运体系。

（二）坚持绿色集约，打造系统完善的内部综合交通体系

加快完善以轨道交通（含局域线）为主的公共交通体系。优化新城内部路网结构，加大主次干路规划实施力度，注重常规公交线网的统筹优化，提高新城公交服务水平。完善静态交通系统，适度提升配建停车等配置标准，结合交通枢纽推进新城停车换乘（P+R）设施建设。构建具有新城特色的高品质慢行系统，提高道路慢行和景观断面占比。

（三）坚持公交优先，探索新城交通管理机制创新

完善以公共交通为主体，各种交通方式相结合的多层次、多类型城市综合交通体系，路权分配进一步向公共交通倾斜，大幅提升新城公共交通机动化出行分担率。倡导绿色出行，鼓励使用清洁能源汽车。在交通设施建设和管理中进一步放权赋能，进一步健全事权分工机制，统筹研究相关支持性政策。鼓励社会资本参与公共交通设施建设和运营，增强公共交通运力。

五、注重以人为本，创造新城优良的人居环境

（一）加强城市设计，提升建筑和公共空间品质

强化总体城市设计，从整体平面和立体空间上统筹新城空间要素布局，注重城市色彩、天际线、公共空间、建筑风貌的整体塑造。做好新城公共中心、门户枢纽、滨水地区等重点地段的的城市设计，强化空间品质的整体性、系统性、协同性，并制定建设管理的实施细则。注重“第五立面”和建筑顶部设计，提高建筑设计方案水平，全面贯彻“适用、经济、绿色、美观”的建筑方针。加强雕塑、城市小品和绿化景观设计和水平，积极培育和促进公共艺术。

（二）坚持“大生态”格局，完善新城开放空间网络

落实公园城市理念，基本形成以骨干水系为骨架，林、田、湖、园共同构成的新城整体生态格局，实现生态空间开敞疏朗，生产、生活空间集约紧凑。通过蓝网绿道串联大型公园、环廊森林、主要湖泊以及各级公共活动中心，加强公园绿地和体育、文化功能的结合，

上海市人民政府印发《关于本市“十四五”加快推进新城规划建设工作的实施意见》的通知

促进公共开放空间与城市功能相互支撑融合。到2025年，每个新城至少拥有一处面积100公顷以上的大型公园绿地，规划公园绿地实施率达到40%以上，人均公园绿地面积10平方米以上，平均森林覆盖率达到19.5%。

（三）坚持绿色低碳发展，提升新城环境质量

新城全面倡导绿色低碳的生活方式和城市建设运营模式。新建城区100%执行绿色生态城区标准，新建民用建筑严格执行绿色建筑标准，大力提升既有建筑能效。优化新城能源结构，鼓励使用清洁能源，推广分布式供应模式。加强再生水、雨水等非常规水资源利用。新城绿色交通出行比例“十四五”期末达到80%。积极提升新城环境质量，到2025年，各新城水功能区水质达标率达到95%左右，污染地块安全利用率达到100%，全面实现原生生活垃圾零填埋，工业固废高效资源化利用水平位于全市前列。

（四）强化历史风貌保护，推动老城区有机更新

开展新城历史文化和景观资源的普查梳理，加强各类文化遗产的整体性保护和活化利用，强化与公共开放空间的有机融合，彰显各具特色、传统与现代交融的新城风貌。推进新城“城中村”改造和老旧社区微更新，注重服务配套和基础设施完善，加快旧住房更新改造和多层住房加装电梯，推进各类附属绿地开放以及口袋公园、林荫道建设提升。强化政策创新，积极引入市场机制，分类细化不同类型的城市更新政策。

六、对标一流标准，提高公共服务能级和水平

（一）加大高品质公共服务资源倾斜，提升新城辐射服务能级

加强规划预控，确保每个新城至少拥有1所高职以上高等教育机构（校区）、1家三级综合性医院、1个市级体育设施、1处大型文化场馆。推动新城和大学的文体设施资源共享、功能融合。推动义务教育优质均衡发展，增加高中优质资源供给，构建成体系、高品质、多样化、有特色的新城教育体系。加快市级优质医疗资源向新城扩容下沉，按照不低于全市平均水平的标准，加快配置医疗卫生资源。结合新城特色，引入优质文体旅资源和高水准的专业展演、策划和运营团队，推进高品质文博藏品和艺术资源在新城轮展，支持新城举办高水平文艺演出和专业性顶级体育赛事，形成有影响力、有辐射力的特色功能。

（二）打造“15分钟社区生活圈”，完善社区级公共服务配置

按照优于中心城的建设标准和品质要求，推进新城社区级公共服务设施建设，结合居民生活路径对服务设施混合布局，鼓励建设一站式、功能复合的社区服务综合体，完善全年龄段的基本公共服务保障。到2025年，新城社区级公共服务设施15分钟步行可达覆盖率提升至85%以上，新城街镇普惠性托育点覆盖率不低于85%，社区市民健身中心街镇覆盖率达到100%，强化社区综合为老服务中心等养老服务设施和早餐网点等社区商业服务设施建设。加强线上线下融合，注重社区级公共服务设施的空间预留和弹性适应，积极应对未来生活方式变化。

（三）优化住宅空间布局，完善多样化住房供应体系

促进新城住房规划建设与轨道交通建设、就业岗位分布、公共设施配套联动发展，引导人口和住房合理分布。加大住房用地供给，提供高品质、特色化的国际社区、创业社区、高品质商品住宅等多样化居住产品，保持新城房地产市场平稳健康发展。完善多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，推进人才安居工程，探索支持利用集体建设用地规划建设租赁住房，提升新城“十四五”新增住房中政府、机构和企业持有的租赁性住房比例，在轨道交通站点周边优先规划建设公共租赁住房。

七、强化城市韧性，建设智慧安全的基础设施和保障体系

（一）超前布局新型基础设施，推进基础设施智能化运用

坚持“全覆盖、全连通、大容量”的高标准，实现新城5G全覆盖及重点区域深度覆盖，全面提升千兆光网接入，推广IPv6 互联网协议应用，加快推动城市管理信息平台、城市信息模型（CIM）平台、数据中心等新型基础设施建设，打造数据驱动、智能决策、统一指挥的智能城市信息管理中枢和基础操作平台。结合道路综合杆建设，加快城市神经元智能感知节点部署，提升现有基础设施感知能力。建立智能交通监测和管理系统，引导丰富便捷的智慧化民生服务，加强新城地下管线数据共建共享，构建全要素环境监测与管理系统，强化信息数据安全保障。

构建弹性适应、具备冲击和快速恢复能力的韧性城市空间。增强防洪排涝功能，实现新城35%左右区域排水能力达到3-5年一遇。落实海绵城市理念，推进建设一批示范城区和项目。提高新城综合防灾减灾和电力、燃气等安全设施建设配置，完善生命通道系统，加强新城防灾避难场所建设。坚持“先地下、后地上”的原则，统筹规划建设水、电、气、通信等市政基础设施，加快地下综合管廊建设，推进架空线入地。加快完善新城的公共卫生体系，健全综合应急指挥系统，提升应急救援队伍的专业化水平，增强抵御自然灾害、处置突发事件和危机管理能力。

八、强化实施策划统筹，加强开发运营管理和精细化治理

（一）合理谋划建设时序，确保新城建设集聚度和显示度

制定新城滚动成片开发计划，有重点、有步骤、分类推进新城建设，坚持集中成片开发，实现开发一片、成熟一片、带动一片。按照公共活动中心、老城社区以及产业园区等不同类型，合理确定新城“十四五”重点发展地区，集成示范城市规划建设的新理念、新技术。推动各类市级重大设施聚焦新城布局，形成新城重大项目库，并纳入市重大工程推进机制。统筹好土地利用计划和资金平衡方案，以公共基础设施和环境品质建设为先导，确保基础设施、公共服务设施和公共空间建设与地区开发建设同步。

（二）完善长效机制，提高新城开发建设和运营水平

组建各新城的专家顾问组，成立新城开发的功能性平台公司，遴选国内外有实力、高水平的规划、设计、开发、运营团队，建立新城重点发展地区的整体开发设计总控机制，编制高标准的设计方案，推进高品质的建设实施，确保高水平的运营管理。充分发挥市属国有企业参与新城建设的推动作用。鼓励社会资本参与新城建设，扩大投融资渠道，创新投融资模式。针对不同类型重点地区和重大项目，制定差异化的长效开发建设和管理运营机制。

（三）创新治理模式，提升城市精细化治理水平

坚持数据赋能，深化建设新城综合管理信息系统，统筹新城发展的物质资源、信息资源和智力资源，实现资源共享和业务协同。加大新城“一网通办”和“一网统管”建设力度，围绕市民生活服务、文化休闲、交通出行等需求，推进应用场景研发和迭代升级。强化新城规划建设管理全过程的公众参与，形成多方参与的空间治理格局。深入实施新城网格化和联动联动治理，实现城市管理精细化、智能化和社会治理协同化、透明化发展。

九、加强制度创新，形成政策合力

（一）强化人才引进政策

制定差异化的人口导入和人才引进政策，完善居住证积分和落户政策，加大新城对紧缺急需人才和优秀青年人才的引进力度，拓宽海外人才引进渠道。探索出台与中心城区差异化的购房和租赁政策，研究完善租购并举、租售衔接的人才住房政策。因地制宜制定涉及教育、医疗、养老等服务人才的一揽子公共服务配套政策。

（二）优化土地保障政策

市、区用地计划向新城的重点地区和重大项目倾斜。对新城规划建设年度考核成效显著的区域，实施计划指标奖励。加大产业“标准地”供应力度，鼓励采用先租后让、长期租赁方式使用产业用地。支持新城内产业区块实行混合用地等政策，鼓励功能混合，加快创新功能集聚。完善项目准入标准，强化全生命周期管理，定期开展产业项目资源利用效率评价工作，创新低效用地分类处置和退出机制，倡导区域整体转型，支持节余产业用地分割转让。

（三）加强财税支持

市、区两级政府加大对新城财税支持力度，强化对新城建设、运营、维护的支撑。实施新城范围内的市级土地出让收入支持政策，加大对新城政府债券发行的支持力度。完善财税政策，鼓励符合新城产业发展导向的企业从中心城区和周边城市向新城转移集聚。

（四）优化营商环境政策

深化“放管服”改革，加快营造市场化、国际化、法治化的营商环境，推动知识产权、要素流动、竞争政策、争端解决、监管执法等领域的改革探索和制度创新。统筹营商环境、企业服务、投资促进等工作，聚焦新城重点区域和重大项目，实行项目审批绿色通道。优化事中事后监管，建立与国际接轨的监管标准和规范制度，打造一流营商环境新高地。