缔造人与自然和谐共生的美丽家园

推进美丽上海建设实施意见

（征求意见稿）

建设美丽中国是以习近平同志为核心的党中央立足国情、着眼全局、面向未来作出的重大战略决策。党的二十大提出“站在人与自然和谐共生的高度谋划发展”，明确“到2035年，美丽中国目标基本实现”的战略目标。为落实党中央、国务院关于美丽中国建设的决策部署，推进人与自然和谐共生的美丽上海建设，现制定实施意见如下。

# 一、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，全面贯彻党的二十大全会精神，深入贯彻习近平生态文明思想，践行“绿水青山就是金山银山”和人民城市重要理念，牢牢把握“四个放在”要求，将美丽上海建设作为打造具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的主要路径和演绎“城市，让生活更美好”主题的重要标识，努力建设环境优美、生态宜居、绿色低碳、安全健康、智慧韧性的现代化美丽上海，为超大城市可持续发展贡献上海方案。

## （二）基本原则

**坚持高起点定位，对标先进，典范引领。**对标国际先进城市绿色发展最高标准、最好水平，充分延续和发挥上海制度创新先行优势，探索形成符合上海城市特质的美丽城市建设路径、模式和机制。

**坚持生命体理念，系统谋划，协同增效。**围绕上海创新、协调、绿色、开放、共享的发展观，统筹谋划“环境-经济-社会”互为支持，“政府-企业-公众”共同参与的复合系统，突出高水平保护促进高质量发展，实现高品质生活。

**坚持精细化治理，因地制宜，各美其美。**立足超大城市发展特征和沿江滨海的生态本底，围绕国家重大战略和重点区域，打造各具特色的美丽建设优质样板，探索形成各美其美、美人之美、美美与共的实践模式。

**坚持全过程参与，多元共治，共建共享。**充分发挥全过程人民民主制度优势，以“人民城市人民建、人民城市为人民”为实践理论导向，突出人民群众关注的重点领域和热点问题，形成全社会共建共治共享美丽上海的良好局面。

## （三）目标展望

**到2025年，**美丽上海建设的空间治理体系、发展路径、动力机制基本形成，打造一批美丽上海建设的样板，生态环境质量更为优良，城乡人居环境更有品质，城市精神品格更加彰显，超大城市生态环境治理更加高效，迈出美丽上海建设重要步伐。

**到2035年，**基本建成卓越的全球城市，令人向往的创新之城、人文之城、生态之城，具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。基本实现人与自然和谐共生、城市空间舒适安全、生态经济协调高效、人居环境生机盎然、生态文化包容和谐。

**到本世纪中叶，**全面建成人与自然和谐共生的社会主义现代化国际大都市。生态文明建设各项指标达到国际领先水平，生态环境清洁美丽、共享空间多彩可及、绿色发展蓬勃繁荣、生态文明高度发达，为以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴谱写美丽上海新篇章，为世界提供超大城市可持续发展的上海方案。

# 二、实施路径

## （一）构建“1+1+X+1”美丽上海建设体系

第一个“1”是制定《缔造人与自然和谐共生的美丽家园 推进美丽上海建设实施意见》，作为美丽上海建设的顶层框架设计和战略引领；第二个“1”是制定《美丽上海建设规划纲要（2023-2035年）》，系统设计美丽上海建设战略目标指标、重点实施路径，确立重大领域任务措施，建立中长期美丽上海整体推进机制；“X”是充分对接国家、全市对相关领域的最新要求，切实瞄准重点区域、重点领域和薄弱环节，系统落实规划纲要明确的目标指标、重点任务，进行有针对性地研究部署，提出相应专项领域行动，扎实推进重点领域长远建设；第三个“1”是将环保三年行动计划升级为美丽上海建设三年行动计划，滚动推进美丽上海建设。

## （二）系统谋划“秀外慧中”的美丽上海

外在美，生动演绎“城市让生活更美好”主题，突出人民群众感受度和幸福感的提升，重点打造生态和谐、环境优美、人居舒适和健康安全等领域，体现上海**可感知的城市风情**。内在美，着力体现“海纳百川、大气谦和、追求卓越、开放包容”的城市精神，聚焦空间协同、低碳发展、区域合作和文化传承等领域，体现上海**可持续的发展底蕴**。支撑美，突出上海继续当好改革开放排头兵和创新发展先行者，围绕“求实、精细、守信”的城市气质，重点打造科技引领和创新制度优势，保障美丽上海建设的顺利实现，也为全球贡献上海**可复制的经验典范**。

## （三）探索国际超大城市绿色可持续发展路径

立足超大城市特点，顺应超大城市发展客观规律，以绿色、低碳、循环、韧性、智慧、共生、开放、包容等国际超大城市发展共识为切入点，探索与超大城市相匹配的美丽建设模式，巩固高水平保护成效、塑造高质量发展形态、形成高品质生活方式、突破高效能治理变革，打造国际超大城市绿色、低碳、安全、可持续发展的标杆。

# 三、重点领域

## （一）建设清新优美城市，彰显环境之美

建立环境全要素统筹协同治理的先锋行动体系，深化治理与人民感受息息相关的气、水、海、土等环境要素领域。以细颗粒物、臭氧“双控双减”为核心，兼顾温室气体的大气多污染物协同减排和区域协同治理体系，全面深化大气污染精细化管控，守护蓝天白云空气清新。以水生态为核心，实施水生态提质和水环境治理，建立“受纳水体-入河（海）排污口-排污管线-污染源”全链条精细化管理体系，持续推进海绵城市与生态清洁小流域建设，强化美丽河湖示范引领，营造清水绿岸人水和谐。实施沿海、流域、海域协同一体的综合治理，建立健全陆海统筹的生态环境治理制度体系。强化入海河流总氮控制和杭州湾岸线与重要湿地保护修复，将杭州湾沿岸区域打造成滨海花园城市样板，建设水清滩净、鱼鸥翔集、人海和谐美丽海湾。全面建立土壤和地下水环境监管体系、质量监控预警体系、绿色可持续修复体系、责任追究体系和土壤安全利用评估保障体系，推进建设用地全生命周期管理，减污净土守护洁食安居。

## （二）建设宜居诗意城市，彰显人居之美

以全方位提升城乡生活、环境、人文和居住品质为核心，打造舒适便捷的城市生活和业绿景美的美丽乡村，建设多彩开放、人性共享的亲自然公共生态空间，打造国际品质江南韵味的栖居典范。深化城市有机更新，建设“15分钟社区生活圈”，充分释放网格化管理效能，做实社区综合管理服务体系，持续推进“美丽街区”建设。完善公平友好、设施完善、出行舒适的慢行空间。加强噪声、光污染管理。保护传统自然风貌，改善农村人居环境。全面推进都市现代农业高质量发展，打造产业特色镇（村）、产业融合发展示范园等休闲农业和乡村旅游特色村镇。推进公园城市建设，实施千座公园计划，打造环城生态公园带，营造“一区一亮点”特色地标，打造“一江一河”世界级滨水区、崇明都市现代绿色农业“高地”，逐步实现公共空间全面贯通开放，塑造“园中建城、城中有园、城园交融、人城和谐”的城绿交融之景。

## （三）建设自然和谐城市，彰显生态之美

尊重自然生态本底，以生物多样性保护为牵引，提升全市各类生态系统多样性、稳定性、持续性，维护典型河口海洋生态系统，推进河口、湿地、湖泊、林地等陆海栖息地保护与恢复，加强崇明世界级生态岛、环淀山湖水乡古镇生态区、长江口及东海海域湿地区、杭州湾北岸生态湾区四大重要生态区域保护和提升。织补生态廊道和水系网络，保护长江口及近海岸海域重要湿地和鸟类迁徙通道，增强生态网络连通性。加强城市生境营造，促进生物多样性保护与城市更新相结合，创造更多融入生物保护功能的复合型绿地，提供更加亲切、有趣的生态价值，加大生物多样性科普和公众参与，**打造生物多样性友好型国际大都市**。

## （四）建设健康韧性城市，彰显安全之美

以人民健康风险防控和生态安全保障为核心，统筹污染治理、质量改善和风险防范，建立**超大城市生态环境安全系统。**推进环境健康管理试点，逐步建立环境健康保障体系，超前谋划超大城市环境供应体系，保障公众呼吸、饮水、食品和人居环境健康安全。加快“无废”制度、技术、市场和监管体系建设，建设全域“无废城市”。加强新污染物和化学品治理，强化核与辐射安全监管，强化生物安全管理，健全生态环境应急体系，完善环境风险常态化管理体系。构建多部门联动的极端天气及自然灾害等预警和应急响应机制，开展城市重大基础设施和大型工程气候可行性论证，突出气候变化监测预警和风险管理，加大城市适应自然风险、气候变化和基础设施保障能力。

## （五）建设共融共生城市，彰显空间之美

以科学、适度、有序为核心理念，加强空间边界管理与用途管控，夯实生态保护红线，健全自然保护地体系，严守耕地和永久基本农田红线，深化生态环境分区管控。统筹生产、生活、生态空间，保持城镇空间精明增长，塑造“网络化、多中心、组团式、集约型”空间形态。**打造鲜明多样的美丽上海先行区**，突出浦东改革开放引领区科技、精细化治理和生态环境机制政策创新示范，加快长三角一体化示范区跨界生态保护体系和生态文明制度创新集成，持续推进崇明世界级生态岛建设，提升虹桥商务区国际化产城融合，建立五大新城低碳生活与绿色发展先行示范，推动宝山、金山南北转型地区绿色低碳转型发展。

## （六）建设绿色低碳城市，彰显发展之美

以双碳战略为引领，加快建设战略性新兴产业引领与传统产业绿色转型升级相互促进、先进制造业与现代服务业深度融合、重点产业提质增效与新赛道布局有序联动的绿色尖端产业体系。推进数字经济、绿色低碳、未来产业等发展，加快钢铁、石化等重点行业高端转型升级。全面促进资源高效利用，打造循环型产业体系和资源综合利用产业链。强化能源消费强度和总量双控，推动能耗双控向碳排放总量和强度双控转变，持续推进工业、建筑、交通、公共机构、基础设施等重点领域节能增效。统筹推进能源结构优化和低碳利用，加快市外非化石能源拓展、风电分散式开发、“光伏+”工程实施、海洋能和生物质能等发展。加快建设综合立体交通网，推动公交优先战略向纵深发展，优化海空枢纽集疏运体系，打造高效绿色物流体系。推进交通工具电气化、低碳化、智能化转型升级和配套设施适度超前建设。

## （七）建设生态文化城市，彰显人文之美

将上海红色文化、海派文化、江南文化等文化基因融入生态文化建设。培养城市文化氛围，推动更多“工业锈带”变为“生活秀带”“文化秀带”，拓展更多建筑可阅读、街区可漫步、滨水可游憩的文化新空间，围绕“一江一河”打造全球城市生态文化新地标。充分运用新媒体等创新方式，加强生态文明宣传教育，开展各类绿色低碳示范和绿色生活实践，将绿色低碳理念有机融入政府、企业日常运行和公众日常生活。做优共治自治平台，激活基层社区每一个细胞单元，实现人人有序参与生态环境治理，创新以生态文化意识为托底的超大城市生态环境精细化管理新模式。

## （八）建设开放包容城市，彰显合作之美

打造**区域美丽一体化标杆**，深化长三角区域污染联防联控联治、生物多样性保护合作、绿色低碳发展和应对气候变化协作，搭建低碳产业交流、绿色技术产权交易服务、绿色项目投融资服务、再生资源回收与末端资源化利用企业互联互通等绿色技术平台。推进长三角区域环境信用体系建设和绿色供应链体系化建设。建立完善区域环境信息汇聚系统、运维机制和共享机制。加强长三角低碳试点示范、绿色技术创新、绿色金融等领域合作，高水平共商共建长三角生态绿色一体化发展示范区。深化与长江经济带、太湖流域、沿海省市及对口合作地市的生态环境保护交流共建。**打造共建清洁美丽世界前沿窗口**，推进“一带一路”投资合作绿色转型，加快发展绿色贸易，积极引领绿色低碳领域国际交流合作及应对气候变化基础科学研究、技术创新攻关和制度规则制定。深度参与全球生态环境治理，积极参与全球生物多样性治理，增强全球生态文明治理话语权。

## （九）建设创新活力城市，彰显科技之美

聚焦绿色智慧、生态韧性、环境健康科技前沿，强化科技创新策源和成果转化，实现**以科技创新为驱动和引领的发展方式、生活方式绿色变革。**面向碳达峰碳中和战略需求，加快研发推广能源绿色化利用、智慧化管理核心装备和关键技术，协同推进碳中和为导向的技术、产品、模式和政策机制创新。针对超大城市重大环境问题，加强污染形成机理及源解析、生态环境风险精准防控、清洁生产等领域关键核心技术攻关和转化应用。持续提升节能环保先进装备和高端服务技术创新能力，有效推进节能环保产业发展。加强超级计算机、大数据、人工智能等新技术在生态环境智慧监测预警、生态环境风险精准防控、可持续城市和社区建设等领域应用，建立以城市智慧运行数字化支撑平台为基础的超大城市绿色智慧化运行和治理系统。

## （十）建设生态善治城市，彰显制度之美

以改革创新、系统集成、政策协同为路径，推进全市生态文明制度建设纵深发展与横向拓展，**促进制度优势向治理效能转化，**加快生态环境治理体系和治理能力现代化进程。健全有利于全民参与的制度体系，畅通和拓展民意表达渠道，绘就多元共治最大同心圆。健全严密高效的监管制度体系，健全上海地方生态环境法规标准体系与实施体系，持续深化生态环境领域“放管服”改革，充分发挥“两张网”、现代化技术和智慧化手段对提升管理效能的支撑作用，强化企业环境信用体系建设与应用，建立健全分类分级监管制度。深化生态产品价值实现，完善和培育绿色交易市场机制。打造绿色金融生态服务体系标杆，深入推动气候投融资发展，促进生物多样性保护投融资的创新实践，有序推进绿色保险服务。探索生态保护补偿机制创新。加快推进碳普惠机制落实落地。

# 四、保障措施

## （一）加强组织保障

依托上海市生态文明建设领导小组，加强美丽上海建设工作的统筹领导、协调推进和监督落实，加强市区协同、部门合作、条块联动，推动美丽上海建设各项工作落地实施。建立跟踪评估机制，加强评估结果应用，动态优化美丽上海建设工作任务。持续推进美丽上海建设研究，为管理决策提供支撑。

## （二）加大资金支持

完善财政资金投入机制，拓宽投融资渠道，吸引社会资本参与美丽上海项目建设。积极谋划美丽建设重大项目、重点工程，争取纳入中央生态环境资金项目储备库、生态环保金融支持项目储备库和国家气候投融资重点项目库。

## （三）强化宣传推广

鼓励各区积极探索美丽建设的典型做法和创新模式，开展美丽城市建设实践经验交流，加大美丽上海建设典型案例和创新成果的宣传力度。加强引导公众参与，激发全民参与美丽上海建设的积极性、自觉性和主动性。