

上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2021〕20号

上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市城市管理精细化“十四五”规划》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局：

经市政府同意，现将《上海市城市管理精细化“十四五”规划》印发给你们，请认真按照执行。

2021年7月28日

（此件公开发布）

上海市城市管理精细化“十四五”规划

为提高上海城市管理精细化水平,根据《上海市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》,制定本规划。

一、发展基础

(一)工作成效

“十三五”以来,上海按照习近平总书记“城市管理应该像绣花一样精细”的要求,对标最高标准、最好水平,综合运用法治化、标准化、智能化、社会化手段,努力实现管理的全覆盖、全过程、全天候,着力提升市民群众的认同感、获得感、幸福感和安全感,初步形成了安全、干净、有序的市容市貌和城市管理格局。

1.持续推进“四化”建设,精细化管理体系初步确立

(1)建立健全精细化管理总体架构。合并市政市容管理、数字化城市管理等8个议事协调机构,成立市城市管理精细化工作推进领导小组和区、街镇精细化管理机构。(2)制定实施“三年行动计划”。出台关于加强城市管理精细化工作的实施意见和第一轮三年行动计划(2018—2020年),42项主要实施内容全部完成,其中50%以上内容超额完成。(3)深入推进法治化、标准化、智能化、社会化建设。法治建设有序开展,修订《生活垃圾管理条例》等7部地方性法规,建成全市城管执法基层服务网络体系,城管执法

基层基础、社会基础、群众基础进一步夯实。标准体系逐步完善，出台《上海市市政道路建设及整治工程全要素技术规定》《城市容貌规范》等近 50 部城市管理标准规范。智能化建设初见成效，聚焦高频多发城市管理问题，上线违法建筑治理、玻璃幕墙安全监管等一批应用场景，完成了市、区、街镇“1+3+N”网格化系统 2.0 版开发升级和部署应用。社会参与形成氛围，累计组建 9894 个住宅小区业主大会，创新路管会、弄管会等一批自治组织，推动同济大学、上海交通大学等多家高校成立了城市治理相关研究机构。

2. 以“三个美丽”为主要抓手，人居环境品质大幅提升

(1) 环境治理增效显著。连续开展三轮“五违四必”区域环境综合整治，累计拆除量达到 1.6 亿平方米，“五违”问题集中成片区域基本消除。全市河道水质已基本消除劣 V 类，重要河湖水功能区达标率达到 98%。基本完成约 1500 条(段)“内部道路”治理。

(2) 人居环境品质持续提升。“美丽家园”建设实施各类旧住房更新改造 5300 余万平方米。建设市级“美丽乡村”示范村 124 个。

(3) 城市景观更具魅力。完成第一轮 352 个“美丽街区”创建。完成 360 公里道路架空线入地和合杆整治，平均减杆率达到 60%。实现黄浦江核心段 45 公里和苏州河中心城段 42 公里滨水岸线贯通，公共空间品质不断提升，世界级滨水区框架初步形成。

3. 运行安全保障能力显著增强，服务效率效能持续提高

(1) 韧性城市建设有序推进。聚焦燃气、房屋安全等重点领域，加强重大风险排摸管控，制定完善安全风险防范和应急处置预

案。强化各类管网安全隐患管理,完成高危供水管网改造 1240 公里以及燃气地下隐患管网更新 253 公里、老旧住宅立管改造 21.9 万户。推进 16 个市级海绵城市试点区建设,临港新片区试点被联合国南南合作办公室发布的可持续城市发展专题报告作为典型案例推介。(2)城市运行服务能级有效提升。完成道路交通缓拥堵项目 313 个,创建精品示范路 222 条,中心城区骨干轨道交通线路高峰时段最小运行间隔缩短至 1 分 55 秒,交通服务水平不断提高。实现生活垃圾 100%无害化处理,完成 2.1 万余个生活垃圾分类投放点规范化改造,居民区和单位生活垃圾分类达标率均达到 95%以上,垃圾综合治理效能持续增强。

“十三五”时期,本市城市管理精细化工作取得了一些成效,但是依然在一定程度上存在着体制机制的系统性建构不充分、“四化”支撑有待进一步加强、对日益增长的民生需求仍缺乏快速响应机制和解决手段等不足。

(二)面临形势

一是城市管理进入新发展阶段。我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,对城市管理的要求从“有没有”逐步上升成为“好不好”,进而“精不精”。城市管理体系有待系统性的改造提升,并将“人民城市”理念贯穿于城市管理全过程、各方面,在补齐民生短板、解决民生难题上下更大功夫。二是城市管理开启新发展模式。上海已迈入从增量扩张转向增量与存量并重的发展转型期,新发展模式将

更注重有机更新和内涵提升,城市管理重点必然从数量导向转向品质导向,从重物质保障转向重文化传承和机制建设,在增强城市韧性基础上,进一步聚焦规划、建设、管理之间重叠并行的复杂关系。三是城市治理面临新发展要求。城市数字化转型的必然发展趋势和新基建行动的全面推进,既为城市治理现代化提供了重要技术支撑和新动力,又对城市管理的机制变革、流程再造提出了新要求。

二、总体思路

(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,深入贯彻习近平总书记考察上海系列重要讲话和在浦东开发开放30周年庆祝大会上重要讲话精神,深入践行“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,坚持以人为本,坚持“三全四化”,把“精细化”的理念和要求贯穿到城市管理的全过程和各方面,以城市数字化转型为契机,以“全要素、一体化、做减法”为手段,提升城市治理体系和治理能力现代化水平,让广大市民感受到市容市貌常新、景观靓丽常在、城市温度常留。

(二)基本原则

一是坚持以人为本、问题导向。把握人民城市的根本属性,服务民生需求,聚焦群众反映强烈的突出问题、难题顽症和瓶颈短板,坚持源头治理与常态长效治理相结合,坚持重点区域和一般区域、中心城区和郊区农村全覆盖,分级分类、精准施策,努力提升市

民群众的获得感、幸福感、安全感。

二是坚持系统观念、智慧赋能。加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进,以城市数字化转型为契机,依托“一网统管”,加强各环节、各平台、各部门、各主体之间的紧密衔接与协同,实现高效处置一件事、“观管防”有机统一,将城市管理精细化贯穿城市有机体的全生命周期。

三是坚持创新驱动、示范引领。坚持创新引领发展,聚焦重点领域,发挥敢于担当、主动作为的精神,加强在体制机制、技术方法、行动实践等各层面的全方位创新突破,加快形成示范标杆,以点带面、点面结合,补短板、锻长板、树样板,提升城市管理的精细化水平。

四是坚持基层基础、共治共享。坚持放权赋能增效、做强做实基层,结合网格化管理的赋能升级,全面激发社会活力和参与度。汇聚人民智慧和力量,做优“党建引领、社会动员、协商共治”的多方参与基层治理格局,让人民群众真正成为城市管理的积极参与者和最大受益者。

(三)发展目标

到2025年,建成以“一网统管”为标志、具有一定国际影响力的超大城市精细化管理中国典范,成为国内超大城市管理的先行示范标杆,为推动国家治理体系和治理能力现代化贡献上海智慧、上海样本,为世界超大城市建设和治理提供中国经验、中国方案。

——基本建成规划、建设、管理一体化协同、条线块面无缝衔接的全覆盖、全过程、全天候精细化管理总体架构;

——基本建成以数字化转型为驱动,以网格化管理赋能升级为抓手,线上智慧场景应用与线下业务流程再造相融合,全域感知、全息智研、全时响应、全程协同、全面统筹的精细化综合管理平台;

——初步建成在党建引领下,聚焦基层基础,以高社会参与度和高社会凝聚力为标志,政府、社会、市民共建共治共享的精细化多元治理模式;

——初步建成以体系健全、良法善治的社会主义法治建设为基础,以刚弹结合、分级分类的标准规范为支撑,以合理精准、定量定性结合的考核机制为保障的精细化管理标准规范与科学评估体系。

通过不断创新体制机制,不断完善支撑手段、不断推进行动计划,建设一批宜居、宜业、宜乐、宜游的人民城市精细化管理示范区,汇聚起共建美好城市、共创美好生活的强大合力,全面提升上海在风险预测预判、问题及时发现、事项快速处置、资源统筹调配等各环节的城市治理体系和治理能力现代化水平,让城市运行更安全、更干净、更有序、更便捷、更智慧,奋力创造新时代上海发展新奇迹,共同谱写新时代“城市,让生活更美好”的新篇章。

上海市城市管理精细化“十四五”规划指标

类别	序号	指标名称	单位	“十四五”目标	属性
安全韧性	1	老旧燃气管道更新改造	公里	≥300	约束性
	2	老旧供水管网更新改造	公里	≥2000	预期性
	3	增设集中充电设施小区数	个	≥2500	预期性
	4	城市建成区达到海绵城市建设要求面积比例	%	≥40	预期性

类别	序号	指标名称	单位	“十四五”目标	属性
整洁有序	5	生活垃圾分类综合达标率	%	≥95	预期性
	6	生态清洁小流域建设数	个	≥50	预期性
	7	架空线入地和杆箱整治	公里	≥600	约束性
便捷温馨	8	既有多层住宅加装电梯	台	≥5000	约束性
	9	绿道建设	公里	≥1000	约束性
	10	口袋公园建设	个	≥300	约束性
	11	绿色社区创建率	%	≥70	预期性
智慧转型	12	智能快件箱建设	万组	≥1.4	预期性
	13	燃气计量表智能化改造户数	万户	≥200	预期性
	14	研发或升级改造精细化管理智能应用场景	个	≥150	预期性
综合管理	15	新编或修订城市管理标准	部	≥50	约束性

三、主要内容

(一)完善管理体制机制,全面推动精细化管理总体架构建设

1.完善市、区、街镇三级精细化管理体制机制

完善市、区、街镇的事权分工,明确各级工作职责与重点,强化条线与块面间的综合协同能力,实现市级层面定战略抓总体重指导、区级层面定方案抓协调重推进、街镇层面夯基础强治理重落实的基本格局。(1)市级层面,负责制定总体战略,对各区开展指导和评估工作,重点推进制定跨部门法规体系和城市管理标准体系,建立健全多部门协同常态长效管理体制机制和全市精细化管理工作动态评估机制。(2)区级层面,做实做强常态化的区级城市管理精细化专门机构。“因区制宜”,细化工作框架,针对本区痛点短板,拟定综合解决方案。充分利用区级平台联通上下、衔接左右的

系统枢纽和作战平台功能,有效实现条块统筹。定期对街镇工作开展调研评估和综合指导,实现条线部门的专业化优势与属地管理部门的综合管理优势最大程度的结合。(3)街镇层面,强化力量全面下放、资源高效下沉、保障有效下倾以及街镇综合协同治理能力建设。加强党建引领下住宅小区综合治理“三驾马车”的合力效应。培育孵化属地化专业社团与第三方机构。推进街道城管执法中队下沉,完善基层综合执法体制,形成基层综合执法和联勤联动新机制。

2.探索规划—建设—管理有机协同的全生命周期精细化管理路径

针对临港新片区、虹桥商务区、北外滩、五个新城等重点地区,结合城市更新、海绵城市和重大项目建设,探索待建储备土地综合管理、地下空间综合开发、无障碍环境等重点领域规划、建设、管理有机协同的机制建设。(1)提高规划弹性和包容性。提高控制性详细规划的指标弹性和调整效率,为城市建设管理动态发展需求预留空间。探索在规划审批中加入编制“运营规划”的要求。(2)建立建设与管理要求前置、规划要求落地与复核的机制。通过政策性文件、导则标准等形式,将建设和运维管理的要求体现在规划编制和土地出让环节,并通过后期项目的初步设计审查、竣工验收等环节确保规划阶段的要求得到精准落地实施。(3)完善重大工程项目协同推进机制。针对重大工程项目交叉影响等问题,探索形成跨行业、跨部门、跨区域统筹推进机制,综合协调优化项目立

项、用地、规划、施工、竣工验收等各阶段管理工作。(4)探索成立开发建设运营一体化的专项功能性平台,优选国内外高水平的规划设计、开发建设和运营管理团队,编制高质量规划建设方案,开展高能级运营管理,确保实现高品质发展。

(二)强化智慧赋能和流程再造,系统推进精细化综合管理平台升级

1.打造数字城市底座,精准辅助管理主体决策研判

(1)加快数字孪生城市建设。围绕治理要素“一张图”,加快城市空间、城市部件、城市运行动态的数字化,推动建立将建筑信息模型(BIM)、地理信息系统(GIS)和物联网(IoT)等多项技术统一集成的城市信息模型(CIM)。(2)加快城市管理主题数据库建设。做好数据的全域全量汇聚和实时汇集更新,建立面向城市管理应用的数据治理体系,实现各类数据资产的有效管理。(3)推进城市生命体征监测分析系统建设。细化生命体征指标颗粒度,不断补充拓展生命体征指标体系,不断丰富城市体征的表述和应用。

2.落实智能化管理,全面推动网格化系统广泛应用

(1)做强三级平台功能。市级平台强化协调指挥、监督评价作用,通过大数据分析和运用,研判热点难点和趋势规律。区级平台重在枢纽统筹,通过标准基础平台汇聚数据、集成系统、强化管理。街镇平台强在处置,充分依托网格化系统,实现城市管理的全域覆盖、智能派单、依责承接、高效处置。(2)整合基层资源力量。夯实责任网格,配置网格内的力量资源,打造一支7×24小时响应的城

市运行管理和应急处置队伍。强化力量全面下放、资源高效下沉、保障有效下倾以及治理综合协同的能力建设。(3)推进数字管理流程再造。实现管理要求、技术运用和处置流程的紧耦合,逐步形成动态感知敏锐、任务生成智能、指令派发扁平、承接处置高效、评估考核科学的管理闭环。从传统人工处理向“机器派单、智能管理”转变,探索实现“指令到人”,做好内部事项处理“小闭环”。探索打通跨部门跨层级指挥调度系统,各职能部门和区、街镇第一时间依责响应、协同治理、就近处置,做好跨部门事项的“大循环”。(4)加强智能设施统筹建设。加快城市智能化终端设施建设和改造,构建神经元感知网络,实现城市公共安全、交通、生态环境等重点领域信息规范采集和全量接入。加快布设新型充电基础设施和智能电网设施。建设一批智慧微菜场、共享充电桩示范小区。完成不少于200万户燃气计量表智能化改造,新建20万个新能源汽车智能充电桩,落实1.8万根综合杆建设,新增不少于1.4万组智能快件箱。(5)推进各类公共插件广泛引用。融合各类发现渠道,实现自主发现、状态甄别、智能分流处置,提升高效联动处置能力。

3.立足智慧化预防,系统推进应用场景研发和迭代升级

(1)构建城市安全预警体系和预警模型。聚焦城市运行风险,将散落于行业管理中的重点风险、隐患进行实时汇聚、系统集成,全面融合各类公共安全数据资源,实现分级分类精准预警和响应。加强大数据分析力度,探索智能化发现机制,实现快速发现和高效处置的闭合管理。(2)提高行业智慧管理能级水平。加快推进智

慧城管、智慧物业、智慧工地等管理体系和系统建设。针对高频多发、市民群众反映强烈的城市管理难题,研发或升级改造 150 个以上精细化管理智能应用场景。

(三)构筑共建共治共享格局,积极引导精细化多元治理模式建设

1.加强党建引领,建立“三个美丽”共建共治共享制度和公众参与平台

(1)依托“美丽家园”建设管理,深化物业管理行业党建工作,培育不少于 30 家党建品牌物业服务企业。推行和完善社区多主体自治共治机制,深化推进业委会建设,有效发挥城管执法社区工作室的服务功能。(2)依托“美丽街区”建设管理,加强路管会、弄管会等共管共治,搭建协商平台,形成议事规则和管理制度。(3)依托“美丽乡村”建设管理,深化村民自治实践机制,完善村民自治章程和村规村约,探索村民议事会、理事会等协商平台。实施“阳光村务工程”,拓宽服务村民和民主监督途径。(4)拓展市民参与城市管理的途径,探索市民参与城市更新、公共空间文化内涵建设等方式,开展绿化提升、垃圾分类等城市管理金点子评选活动,鼓励市民参与城市治理。

2.充分发挥社会化专业团队和第三方服务的作用

(1)完善社区规划师制度。依托社区更新项目,探索形成由城市规划、建筑设计、景观设计、工程建造、法律咨询等多方力量和第三方社会组织共同参与的多专业联合团队,更好地倾听居民诉求,

提供咨询服务,营造具有设计感和艺术性的空间环境。中心城区社区规划师覆盖率达到90%。(2)加强对社会第三方服务的管理。在积极引入第三方服务的同时,健全管理考核和激励制度。

(四)深化标准化和法治化,加快推动精细化管理标准规范与科学评估体系建设

1.推进科学立法,建立健全城市管理政策法规体系

(1)建立健全法规体系。建立涵盖住房保障和房屋管理、绿化市容管理、水务管理、交通管理,以及城管执法和城市管理信息化等领域的“N+1+1”法规框架体系。(2)完善各领域政策法规。推动《上海市黄浦江、苏州河滨水区域管理条例》1部地方性法规、《上海市城市地下管线管理办法》等10部政府规章的制定,《上海市市容环境卫生管理条例》等7部地方性法规、《上海市城市架空线管理办法》等11部政府规章的修订等。(3)健全法治建设协作机制。加强行政管理部门与立法部门的沟通协作,促进管理要求和执法手段相匹配,提升立法质量。

2.加强管执衔接和协同协作,提升执法成效

(1)推行“城管执法建议”工作制度。将行政执法工作中发现的问题和建议通报相关行政管理部门,推动管理部门和执法部门的良性互动和有机互补。(2)健全管理部门与执法部门的协作机制。在户外广告设施、户外店招店牌、户外景观灯光设施、生活垃圾、物业管理、房地产市场等多领域建立健全管执联动系统,协同推进源头治理、系统治理。

3.强化顶层设计和对标对表,系统优化城市管理标准体系

(1)注重顶层设计,形成动态更新的长效管理机制。健全完善现有城市管理标准体系框架,形成常态长效的标准体系优化更新机制,定期评估。(2)对标国际一流,提升城市管理标准的先进性和适用性。依托“世界城市日”等平台,学习借鉴国内外城市发展经验。根据管理对象的区位差异和不同的发展要求,建立城市空间分级分类框架,推进中心城区、近郊地区、远郊地区、重点示范区等不同区域的标准体系建设。(3)对照现有标准体系,查漏补缺、新编修编。新编或修订城市管理标准50部以上,与规划建设标准紧密对接、有机结合,为规划、建设、管理一体化提供有力支撑。

4.开展城市体检,构建支撑超大城市精细化建设和治理的科学评估体系

围绕城市生命体征,优化体检指标,形成科学合理精准、定量定性结合的科学评估体系,建立“一年一体检,五年一评估”的城市体检评估制度。通过城市体检,全面掌握生命体征,为防治城市病提供客观指引,全面推动城市治理由经验判断型向数据分析型转变。

(五)加强综合治理和环境建设,全方位提升生活环境品质

1.进一步推动“三个美丽”创新升级

坚持“全要素、一体化、做减法”,推动“美丽街区”建设创新升级。巩固深化第一轮“美丽街区”建设成果,并向后街及背街小巷延伸。每年建设100个高品质“美丽街区”,进一步提升“美丽街

区”覆盖率。(1)强化街面秩序短板治理。坚决遏制新增无序设摊聚集点,积极探索夜间经济带动下的规范设摊管理模式,加强“外摆位”管理。(2)全面推进架空线入地和杆箱整治。完成不少于600公里架空线入地和杆箱整治,基本实现全市重点区域架空线全部入地。以架空线减量化为目标,优化无轨电车线路设置。进一步推进各类箱体的减量化、小型化、隐形化、规范化,减量50%以上。各区创建至少1个无架空线全要素整治示范片区。(3)持续加强城市保洁。加大新型保洁车辆和小型作业机具的引入和使用,有序扩大高标准保洁区域覆盖范围,全市道路机械化清扫率达到100%,道路冲洗率达到95%,镇级以上(含镇级)河道水域市容环境卫生质量周优良率达到88%以上,全市环卫公厕服务优良率达到95%以上。(4)强化户外广告、招牌和景观照明管理。提高户外广告和招牌设施的设置品质,全市创建300条以上户外招牌特色道路(路段)。全市核心区域、重要区域景观照明纳控率达到90%以上。(5)完善公园、绿道系统建设。持续完善城乡公园布局,新建或改造提升口袋公园不少于300座、社区公园50座。健全绿道体系,建设衔接区域、串联城乡、覆盖社区的绿道不少于1000公里,其中骨干绿道500公里。推进“一街一景”工作,建成绿化特色道路50条,推广应用新优行道树树种道路150条。(6)加强无障碍环境建设。重点聚焦南京路等重要商圈的道路设施和公共建筑的无障碍环境建设改造,注重无障碍设施人性化。(7)保护利用历史文化遗产。向社会新开放200处经保护修缮后的文物

保护建筑和优秀历史保护建筑,突出激活功能有效利用,传承历史记住乡愁。

聚焦民生实事,统筹升级“美丽家园”建设管理。推动创建1000个“美丽家园”特色小区和100个“美丽家园”示范小区,绿色社区创建率不低于70%,使住宅小区的运行更加安全、环境更加宜居、服务更加便捷、治理更加高效。(1)保障基本民生,补齐居住区生活需求短板。结合城市更新工作和绿色社区建设,继续推进旧改和旧住房更新改造工作,多措并举消除中心城区“拎马桶”现象。加快推进旧区改造,2022年底前,全面完成约110万平方米中心城区成片二级旧里以下房屋改造;2023年底前,完成约48万平方米中心城区零星二级旧里以下房屋改造。实施约5000万平方米旧住房更新改造,丰富旧住房更新改造内涵,提高改造标准和水平。统筹推进社区足球场地设施建设工作,推进学校体育场地开放共享,丰富市民健康生活方式。结合“有爱无碍”城市建设,加快推进既有多层住宅加装电梯工程,确保完成电梯加装5000台,力争完成10000台以上,并加强使用管理。加快末端投递网络布局,推动集中建设快递公共服务站,每个区每年至少新增1个快递公共服务站。(2)健全小区综合治理体制。加强综合协调,充分发挥街镇基层组织管理功能,形成跨行业、跨部门的运行机制,推动城市管理服务向居住社区延伸。落实街镇房屋管理工作职责,结合城管社区工作室平台,建立健全城管、物业、公安、居委会、业委会、居民“六位一体”小区环境治理机制,及时查处破坏房屋承重结

构、“居改非”、毁绿占绿、占用公共空间等小区治理难题顽症。积极探索创新治理群租新路径,推进“无群租小区”创建。(3)推动物业服务高质量发展。健全按质论价、质价相符、优质优价的物业服务市场机制,完善物业服务价格信息发布机制,推行物业服务收费价格评估制度,推进物业收费电子化。完善小区维修资金管理制度,健全公共收益管理制度,打造优秀物业服务项目,鼓励物业服务企业兼并重组,引导小微小区合并管理,推动物业服务规模化、品牌化经营,提升行业管理集中度和市民群众满意度。加强物业行业行政监管,全面实施住宅物业服务合同网签备案,强化物业服务企业评价结果在物业管理招投标和项目评优等方面的应用,促进形成履约守信、优胜劣汰的竞争机制。积极发挥物业行业协会作用,持续培育100个综合能力五星级物业服务企业,创建100个以上的物业管理优秀示范项目。

聚焦农村人居环境整体优化,有序推进“美丽乡村”升级建设。贯彻落实乡村振兴战略,累计建设300个以上市级“美丽乡村”示范村、150个以上“乡村振兴”示范村,形成一批可推广、可示范的乡村建设和发展模式。(1)提高基础设施配置水平,持续整治和改善农村人居环境。推进农村生活垃圾治理全覆盖。加快就近就地型湿垃圾处理站和可回收物点、场、站建设,实现农村湿垃圾就近就地资源化利用和“两网融合”,继续开展农村生活垃圾分类示范村创建。有序推进农村生活污水处理老旧设施提标改造工作,实施5万户农村生活污水治理新建或续建项目,农村生活污水处理

率达到 90% 以上。推动城镇污水管网向周边村庄延伸覆盖,有条件的农村区域就近接入城镇排水与污水处理设施。完成农村公路提档升级改造 1500 公里,创建 100 条“四好农村路”示范路。(2) 推进农民相对集中居住,加快引导培育都市乡村风貌。继续推动农民相对集中居住,重点解决“三高两区”周边农民以及规划农村居民点范围外的分散户的居住问题,规范管理农民按规划设计建房,加强风貌保护和引导,注重保留乡村自然肌理,保护和传承优秀传统文化,推进乡村建筑风貌与乡村色彩协调统一,体现乡村韵味,彰显时代特征,展示地域特色。

2. 进一步加强城市环境综合治理

持续推进薄弱环节薄弱区域环境问题综合整治。开展地铁出入口、医院、学校、集贸市场和老旧小区等“五个周边”环境治理。加强“内部道路”以及流浪猫狗治理等工作。开展镇区环境整治达标行动,重点整治镇政府所在地、撤制镇区的乱占道、乱停车、乱拉线、乱张贴、乱搭建、乱堆物、乱扔垃圾、乱设招牌等行为。

加强违法建筑综合治理力度。坚决遏制新增,有效治理存量。全面排查梳理存量违法建筑现状,强化分类管理,落实动态监管要求,促进违建治理常态长效。加强对重点类型违法建筑的彻底整治,开展“申”字形高架沿线违建等专项整治,切实消除安全隐患,释放公共空间,提升城市环境品质。持续推进无违建先进街镇复评,开展无违建示范街镇创建工作,每个区每年至少创建 1 个示范街镇。

加强水环境综合治理力度。(1)推动河湖系统治理。完善骨干河网水系,实施骨干河湖综合整治工程,连通河湖水系,提高水体循环和自净能力。集中连片开展以街镇为单元的河道水系生态保护与治理,重点推进不少于50个生态清洁小流域建设,打造“幸福河”样板,逐步恢复景观生态服务功能。有序推进全市重要河湖健康评价。深化省际边界地区水葫芦等有害水生植物防控协作机制。(2)加大河道管理养护。探索推进上下游、左右岸、区界河连片养护、河湖区域化养护、一体化养护等模式,进一步提高河道管理养护水平。进一步落实“清四乱”属地责任,细化完善“清四乱”问题认定和整治标准,加大考核力度。(3)加强河道水质管控。完成全市入河排污口排查,建成统一的入河排污口信息管理系统和监测网络,强化入河排污口规范化建设。对3000余条镇管以上河湖的约4000个断面每月水质监测数据进行整合和分析,强化对河湖水质恶化等问题的监督。

加强大气环境综合治理力度。(1)加大移动源污染控制力度。健全各部门工作协调机制,促进各部门间数据源的互联互通,实现移动源管理的全生命周期、闭环管理,环境空气质量(AQI)优良率大于80%。(2)推进扬尘等面源治理。加强扬尘在线监测,加大执法力度。修订文明施工标准和拆除作业规范,加强预湿和喷淋抑尘以及施工现场封闭管理,严格约束线性工程的标段控制,确保文明施工措施落实到位。(3)深化社会源排放综合治理。强化油烟气治理日常监管,城市化地区餐饮服务场所全部安装高效油烟

净化装置,并加强设施运行监管。

(六)加强安全监管和运维效能,系统性提升城市韧性和运行管理水平

1.系统提升城市运行安全保障

强化城市运行风险综合防控机制建设。(1)全面强化城市安全运行的风险统筹治理。优化应急管理方式,推动职能整合优化、业务流程重塑、社会治理协同,更大范围、更深层次推动应急资源进一步整合。探索跨行业、跨区域系统性风险的动态监测,实施跨部门、跨层级协同联动,确保城市运行安全风险管控的各领域、各环节、各方面工作更精细、更顺畅、更高效。(2)创新城市运行系统性风险会商研判机制。健全涉灾部门、专家团队、属地政府等多方参与的监测预警、评估论证和联合会商工作机制,推动多灾种和灾害链风险综合研判,完善重大安全风险监测预警和联防联控。

全面排摸管控城市运行安全隐患。(1)开展城乡房屋安全隐患排查整治。建立房屋安全检查、周期检测及限制使用等制度,加强房屋使用全生命周期管理。全面排摸掌握房屋安全隐患底数,推进落实治理措施,着力解决“头顶上的安全”“小火亡人”等问题。对1.3万台使用满15年的老旧住宅电梯开展安全风险评估工作。继续加强小区电动自行车集中充电设施建设,为不少于2500个小区增设集中充电设施,为老旧小区内既有的1500个电动自行车集中充电场所加装消防设施。对全市高层住宅消防设施实施全覆盖安全检测,加快推进消防设施隐患整改,形成长效机制。(2)加强

地下空间安全管理。强化民防工程、轨道交通站点地下空间等的安全管理,加强商业和公共建筑地下室、半地下室燃气报警设施安全运行维护,落实地下空间权属、使用和管理单位的主体责任,加强日常巡检、专业检测、安全评估、预警以及应急管理。加强废旧防空洞安全管控,妥善处置废弃民防工程。(3)强化城市生命线系统的保护和更新改造。完善地下管线综合管理体制机制,加大供水、供气、供电等各类“生命线工程”保护力度。全面推进老旧管网改造,完成不少于300公里地下老旧燃气管道更新和20万户老旧居民住宅燃气立管更新,落实不少于2000公里老旧供水管网改造。(4)加强铁路沿线安全综合治理。健全完善覆盖全域铁路的“双段长”制,完善协同推进机制,深化安全隐患问题排查整治。

提升城市排水防涝保障能力。(1)推进排水监管平台建设。完善排水设施监测网络,加强排水设施运维监管,形成运行信息全收集、运行状态全显示、运行监管全覆盖的监测网络。构建一体化运管平台,稳步提高厂站网一体化运行调度能力。提升城市排涝能力,实施50个以上的道路积水点改造。检测1万公里排水主管,修复或改造1000公里雨污水管道,基本完成现状管龄超10年以上排水主管的检测、修复或改造。(2)加快推进海绵城市规划建设。健全市、区、区块三级海绵规划体系,加快编制海绵城市建设专项规划,与国土空间规划、城市绿地系统规划等各专项规划体系衔接,落实海绵城市建设要求。全面推进16个海绵城市建设试点区,城市建成区达到海绵城市建设要求面积比例不低于40%,尽

快形成一批可复制可推广的示范项目。

提升交通管理安全保障能力。(1)加强城市道路安全隐患治理。实施公路生命防护工程,因地制宜增设城市道路安全防护设施。强化桥下空间日常动态监管,落实属地化管理责任,消除管理盲点。(2)提升交通风险防控与应急处置能力。针对轨道大客流、设施高负荷、异常天气等重大风险情形,提升风险管控全过程的管理水平。细化不同场景下应急处置方案,缩短响应时间。推进下立交安全管理,实现主要道路视频监控覆盖率100%。强化应急联动机制,完善预警封交防控设施。制定在不同分级状态下交通控制策略管理标准,细化消毒、通风、设施运行、车辆通行、人员调度等方面规范。(3)加强营运企业及车辆管理。突出企业主体责任,推动企业主动落实安全生产责任体系建设。加强安全风险分类分级管控,重点加强危险货物运输、轨道交通运营、交通工程建设、游览船航行、港口监管等领域的安全管理。

提升建设工程质量安全保障能力。(1)全面加强工程质量责任体系。落实建设单位首要责任,强化勘察设计质量源头治理,健全从材料、过程验收到竣工交付全过程的质量责任落实机制。(2)强化安全生产风险防控机制。健全各类房屋建筑安全生产重大隐患清单制和整改责任制。建立深基坑等危险性较大分部分项工程风险预警、联防联控机制。完善重大危险源辨识、申报、登记、监管制度。(3)提升文明施工作业标准和水平。推行多维度文明施工管控措施,促进企业文明施工“形式化—行事化—习惯化”演变,建

设工地文明施工达标率达到 98% 以上。(4) 大力推进工程保险制度。构建围绕建设工程全寿命周期的工程保险制度,推行“保险+服务”模式,强化事前、事中风控管理,推动针对多险种的全过程综合风控管理服务,促进保险制度与监管体系的深度融合。

2. 系统提升城市运行服务效率效能

提升垃圾综合管理效率效能。推进生活垃圾分类提质增效。(1) 构建垃圾分类常态长效机制。持续完善约束为主、激励为辅的垃圾分类政策体系和垃圾分类达标(示范)街镇测评体系,实现垃圾分类综合治理常态化,达标率稳定在 95% 以上。(2) 完善生活垃圾全程分类体系。提升“两网融合”回收体系,完善可回收物资源利用产业布局,促进可回收物源头分类实效进一步显现。全面实现源头分类投放点建设标准化,建立生活垃圾分类全程计量体系。(3) 建立生活垃圾源头减量工作机制。建立商品包装物、快递包装物减量及回收机制,提高包装物减量及回收使用率。加大净菜上市工作推进力度,降低湿垃圾产生量。将光盘行动、适度点餐的落实情况纳入餐饮服务单位文明创建的指标体系。

推进建设领域绿色生态高质量发展。(1) 推动绿色建筑与生态城区高标准高品质发展。新建民用建筑全面按照绿色建筑基本级及以上标准建设和运行,其中机关办公建筑、大型公共建筑及其他由政府投资且单体建筑面积 5000 平方米以上的公共建筑按照绿色建筑二星级及以上标准建设。推动分布式光伏发电建设,鼓励在新建住宅、既有住宅更新改造中安装光伏发电设施,探索推进

整村一体化建设分布式光伏发电设施。创建绿色生态城区项目 25 个以上,其中更新城区类 5 个以上,力争建成 2 个绿色生态城区示范项目。(2)持续提升建筑能效水平。建立建筑设计用能限额标准和管理体系,城镇新建建筑能效水平比 2020 年提升 20%。建立建筑可再生能源综合利用量核算标准和管理体系,推进新建建筑高质量应用可再生能源。完成既有建筑节能改造面积 1000 万平方米以上,建设一批既有建筑绿色化改造示范工程。大力推进超低能耗建筑试点示范。(3)深化建筑用能监管服务。强化本市机关办公建筑和大型公共建筑能耗监测平台运行实践和数据应用,纳入市级平台监测的公共建筑面积达到 1 亿平方米以上。

提升交通服务管理效率效能。(1)提升道路设施品质。完成城市精品示范路建设 500 条。优化交通标志标线、隔离栏等设置,加强交通设施养护,完善道路养护标准。加强行道树穴管理,重要道路、重要区域行道树树穴铺装完好率达到 100%,其他道路完好率达到 95%以上。强化市政道路掘路计划统筹管理。加强对利用人行道设施停车的备案管理。推进预防性养护工程。(2)完善慢行交通环境。人行道整治面积不低于 750 万平方米,推行人行天桥加装电梯工程,完善轨交站点“最后一公里”慢行接驳通道建设,提升慢行通道的连续性和功能性,实现步行和非机动车的出行连续成网。(3)加强交通组织和秩序管理。加强电动自行车安全使用管理,整治乱占慢行通道的违章现象。规范互联网租赁自行车经营服务,引导车辆有序投放,强化停放秩序管理。加强对行人

和非机动车交通违法行为监管。(4)推进停车设施挖潜利用。创建100个停车综合治理先行项目,新增重点服务老旧小区、医院停车需求的公共停车泊位10000个,停车资源错峰共享泊位利用率达到80%以上。(5)持续提升轨道交通服务水平。推进高峰大客流项目的增能和其他补短板项目,缩短高峰发车间隔,提高轨道大客流应急水平,促进安检、支付和信息服务便利化。中心城区以外地区适度发展轨道交通P+R设施,提高站点接驳便利性。(6)持续提升地面公交服务水平。优化公交线站点设置,轨道交通站点与公交站点换乘距离在50米以内的占比达到80%。推进公交专用道和中运量系统建设,提升利用效率。推进公交电子站牌建设,提升车辆到站信息预报服务体验。缩短车辆发车间隔,完善公交出行时刻表应用。(7)提升道路系统和节点运行效率。开展常发性交通拥堵点改造,完成道路拥堵交通堵点改善项目250个,提升路网整体通行效率和服务能力。

(七)打造人民城市精细化管理示范区,率先探索“中国典范”建设路径

坚持示范引领,围绕“4+5+N”区域,打造一批特色鲜明的高品质“精细化管理示范区”。

1.四大区域

聚焦长三角绿色生态一体化发展示范区、临港新片区、“一江一河”两岸贯通区域、虹桥商务区四大重点区域,实现交通组织效率、市容面貌形象、街道空间品质、人居环境水平的全要素、高标

准、一体化提升,并依托各区域的功能特色,形成各有侧重的市级“精细化管理标杆示范区”。(1)长三角绿色生态一体化发展示范区依托长三角智慧协同管理平台,围绕淀山湖和太浦河等水生态绿色资源,开展环境综合整治行动,构建一体化长效管理机制,重点打造环湖岸线和亲水走廊,系统提升区域整体环境品质和管理服务水平。(2)临港新片区着重打造“1+1+6”(1个统一运行管理门户、1个城市运行综合管理中心,以及“云大物智移”技术赋能支撑平台、“空天地海人”全域感知采集平台、“上下左右中”全程业务协同平台、“快准实顺强”城市安全管理平台、“净畅宁和美”城市运行管理平台、“工商外民学”精准服务平台6大平台)的临港特色城市运行管理体系,探索规划、建设、管理协同机制,将“+海绵”理念和方式全方位融入海绵城市建设。(3)“一江一河”两岸贯通区域以打造“世界级会客厅”为抓手,继续推进黄浦江和苏州河两岸公共空间贯通以及公共空间向腹地拓展,全面提升滨水公共空间环境品质,建立多方共治的社会治理模式,以北外滩、杨浦滨江、徐汇西岸、世博文化公园区域等核心区段为重点,以点带面,打造以人为本的世界级滨水公共空间精细化建设与管理示范,推进不同区段空间特色的差异化发展。(4)虹桥商务区聚焦一体化和高质量发展,在绿色生态空间打造、河道分类治理模式建构、城市景观照明规划、公共交通转换衔接体系建设和市政综合养护一体化管理等方面创建虹桥标准体系。

2.五个新城

聚焦嘉定、青浦、松江、奉贤、南汇五个新城，率先确立绿色低碳、数字智慧、安全韧性的空间治理新模式，全面提升新城精细化管理水平和现代化治理能力。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，绿色交通出行比例达到80%，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。形成优于中心城区的蓝绿交织、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，每个新城至少拥有一处面积100公顷以上的大型公园绿地，绿地公园500米服务半径覆盖率达到90%以上。深化新城数字化转型工作，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。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。每个新城打造出不少于1个“精细化管理新城示范区”。

3. 特色片区

聚焦黄浦老城厢地区“蓝绿丝带”公共空间、徐汇“四态融合”衡复历史文化风貌区等特色片区，以及陆家嘴金融城都市旅游区、环国家会展中心都市旅游区等全域旅游特色示范区，有机结合市民自治与社会共治机制建设，持续深耕细作，探索城市管理的客观发展规律，总结经验和做法，形成可推广可复制的长效管理机制和规范标准，打造一批超大城市管理精细化“双最”特色示范样板。每个区打造出不少于1个“精细化管理特色示范区”。

四、保障措施

（一）编制三年行动计划，压茬滚动推进

发挥城市管理精细化工作推进领导小组及办公室的统筹协调功能，对落实情况加强监督与考核，形成评估报告，确保规划任务落地。市、区、街镇的城市管理精细化平台要持续制定三年行动计划并组织落实，编制细化年度工作计划，加强统筹推进，落实工作责任。相关部门要组织编制专项三年行动计划，针对各类短板问题精准施策。

（二）推动城维改革创新，完善投入机制

改革城市维护经费使用管理制度，修订完善城市维护资金管理辦法，加强城市维护资金的统筹安排，健全城市维护标准定额，发挥好城市维护资金对城市管理精细化工作的保障支撑和引导推动作用。优化完善监督评估机制，建立健全体现市管设施区监管、区管设施市监管、所有设施市民管的考核评价体系。以城市管理精细化项目为基础，开展综合养护试点，打破行业条块分割，将区域性较强的设施打包实施综合养护和管理。加大对社会资本参与城市管理的政策扶持力度，大力培育、发展城市维护产业。结合市与区财政事权和财政支出责任划分，加大对财力相对薄弱区域、生态保护区域和大型居住社区所在区域的财政支持力度。

（三）增强监督考核力度，健全问责机制

市城市管理精细化工作推进领导小组办公室要强化对各层级管理实效的监督考核工作，加强对重点工作推进情况的督促检查，定期通报考核结果。进一步完善城市管理工作评价指标体系，健

全细化定量考核与定性评价相结合、分区域考核与分行业考核相结合的城市管理考核评价机制。依托城市运行“一网统管”平台，综合分析监测城市管理工作水平和发展变化，提高城市管理工作考核的精准性和科学性，充分发挥科学评估和绩效考核对城市管理精细化工作的推动作用。

（四）强化人才队伍建设，推进保障机制

建立梯度人才培养体系，加快培养懂城市、会管理、善治理的干部职工队伍，培育城市管理服务作业的工匠精神。建立定期培训机制，增强教育培训的针对性、操作性、实效性。探索建立城市管理精细化领域的人才分级分类评价标准和评价体系。健全城市管理相关从业人员收入正常增长和权益保护机制，维护队伍稳定。

（五）做好对标研究工作，加强合作交流

加强与国内外城市的合作交流，学习借鉴城市发展经验，继续办好“世界城市日”“全球城市治理论坛”等系列活动，努力将上海打造成为世界城市日“永久主场”。探索长三角一体化区域城市管理精细化合作机制，促进城市间的相互学习、相互交流和共同提高。

（六）加强社会宣传引导，营造良好氛围

把加强城市文明建设作为夯实城市管理精细化的重要基础性工作。综合运用报纸、广播、电视、网络等多种载体，多角度、多形式的开展宣传教育，提高广大市民的素质，增强参与城市管理的意识和能力。加强社会动员，提高企事业单位等社会各方参与城市

管理的积极性,发挥新闻媒体、市民巡访团等的监督作用,深化政府主导、市场运作、社会协同、市民参与的城市管理格局。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委监委，市高院，市检察院。

上海市人民政府办公厅

2021年7月30日印发
