


浦东新区文物保护管理所阅（办）文单

文件名称：中共上海市委办公厅 上海市人民政府办公厅印发《关于在城乡建设中加强历史文化保护传承推动城乡建设高质量发展的实施意见》的通知

来文单位	文化事业处		文号	沪委办〔2022〕16号
收文日期	2022.6.10	编号	文件类别（密级）	
副职领导 意见	朱迪华 2022.6.10			
	张 芳 6/10			
	陈飞波 6/10			
主要领导 意见	 6/10			
办结情况：办公室（签名）：				

中共上海市浦东新区委员会办公室收文处理单

收文日期：2022-04-03 份数：1 密级： 紧急程度： 收文编号：2022HB23

来文单位：市委办公厅、市政府办公厅

来文号：沪委办〔2022〕16号

事由：

中共上海市委办公厅 上海市人民政府办公厅印发《关于在城乡建设中加强历史文化保护传承推动城乡建设高质量发展的实施意见》的通知

领导批示：

请芝松、迎伟、少军、黄玮、桂平、雪城同志阅示。

圈阅。 朱芝松 2022-04-25

圈阅。 杭迎伟 2022-04-23

圈阅。 单少军 2022-04-23

圈阅。 黄 玮 2022-04-19

圈阅。 毕桂平 2022-04-16

圈阅。 吕雪城 2022-04-09

拟办意见：

来文印发《关于在城乡建设中加强历史文化保护传承推动城乡建设高质量发展的实施意见》，内容包括明确工作目标、完善城乡历史文化保护传承体系、实施全生命周期管理、加强活化利用传承、完善保障措施等，要求认真抓好贯彻执行。

拟请区委宣传部（区文体旅游局）会同区规划资源局、区建交委、区农业农村委等抓好落实。

办公室主任核签：

核阅。 章灿钢 2022-04-03

办公室副主任核签：

核阅。 李 青 2022-04-03

处长核签：

核阅。 易湘军 2022-04-03

拟办人：

周洁 2022-04-03

处理情况：4.25 复区委宣传部（区文体旅游局）、区规划资源局、区建交委、区农业农村委

中共上海市浦东新区委员会办公室秘书处

中共上海市委办公厅

沪委办〔2022〕16号



中共上海市委办公厅 上海市人民政府办公厅 印发《关于在城乡建设中加强历史文化保护传承 推动城乡建设高质量发展的实施意见》的通知

各区党委和人民政府，市委、市人民政府各部、委、办、局，各市级机关，各人民团体：

《关于在城乡建设中加强历史文化保护传承推动城乡建设高质量发展的实施意见》已经市委、市人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

(此页无正文)

中共上海市委办公厅
上海市人民政府办公厅
2022年3月22日

(此件公开发布)

关于在城乡建设中加强历史文化保护传承 推动城乡建设高质量发展的实施意见

为贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见》，坚持以人民为中心的发展思想，尊重城市发展规律，敬畏历史、敬畏文化、敬畏生态，现就城乡建设中加强历史文化保护传承、推动城乡建设高质量发展提出如下实施意见。

一、明确工作目标

建立健全分类科学、保护有力、管理有效的城乡历史文化保护传承体系。树牢全生命周期管理理念，科学合理规划城市生产空间、生活空间、生态空间，严格城市规划建设审批管理，统筹保护利用传承，建立健全奖补政策体系，系统完整保护传承各时期重要文化遗产和自然生态环境，做到空间全覆盖、要素全囊括。用好红色文化、海派文化、江南文化资源，集中彰显上海作为中国共产党诞生地、国际大都市和传统江南水乡的价值特征。加强与长三角区域其他城市联动，落实长江文化保护要求。

二、完善城乡历史文化保护传承体系

（一）准确把握保护传承体系的内涵。上海城乡历史文化保护传承体系是以具有保护意义、承载不同历史时期文化价值的物

质文化遗产和非物质文化遗产为主体和依托，保护对象主要包括历史文化名城、名镇、名村（传统村落）和历史风貌区（包括历史文化风貌区、风貌保护街坊、风貌保护道路、风貌保护河道）、不可移动文物、优秀历史建筑、古树名木、非物质文化遗产、红色资源等，与工业遗产、农业文化遗产、灌溉工程遗产、海防文化遗产、地名文化遗产等保护传承共同构成的有机整体。

（二）确定保护重点。保护历史文化名城整体空间格局、水系和自然生态环境。保护、修复历史文化名镇、名村（传统村落）和历史风貌区的传统格局、历史风貌、自然景观和人文环境。保护不可移动文物本体及其周边环境。保持历史建筑成片连绵的形态，整体保护历史建筑及其所处区域的历史肌理、空间尺度和街区景观。加强对古树名木、行道树和大规格树木的保护。保护非物质文化遗产及其相关濒危原材料和文化生态。对红色旧址、遗址、纪念设施（场所）实施名录管理、分类保护。

（三）严格保护要求。依法划定各类保护对象的保护范围和必要的建设控制地带，保护和统筹全域自然要素。充分挖掘人文景观要素，弘扬红色文化，传承红色基因。严格控制历史风貌区内新增建设规模和建筑高度。大力实施不可移动文物原址保护，加强预防性保护，修缮保养不得改变文物原状。加强对不同时期、不同类型优秀历史建筑的保护更新，消除安全隐患。不随意更改老地名。

（四）完善分级分类管理体制。市政府及市级相关部门负责

编制上海城乡历史文化保护传承体系规划，依法认定和公布各类市级保护对象，建立市级保护名录和空间分布图，明确保护范围和管控要求，设立标识牌，对优秀历史建筑和不可移动文物实行挂牌建档保护；定期开展评估，健全名录动态管理、规划实施管理等制度，健全完善相关技术标准规范；建立健全历史文化保护传承应急预案体系，开展防灾评估；发挥上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护委员会、上海市城市更新和旧区改造工作领导小组等作用，建立健全历史文化保护传承专家库，完善常态化运行机制。区政府负责辖区内历史文化保护传承工作，开展历史建筑价值甄别，依法认定和公布区级文物保护单位和区级文物保护点等，做好建立相应保护名录和空间分布图、设立标识牌、挂牌建档等工作，落实管控要求和定期评估；推进历史文化名镇、名村（传统村落）保护更新利用工作，编制保护规划和实施方案；建立相应协调机构，落实各方主体责任。街道办事处、乡镇政府结合社区网格化管理、综合行政执法等，做好辖区内各类保护对象的日常巡查和保护管理工作。乡镇政府负责具体实施历史文化名镇、名村（传统村落）保护更新利用实施方案。

三、实施全生命周期管理

（五）纳入城乡规划管理。依法加强规划编制和审批管理，严格落实历史文化保护传承要求，将相关管控要素纳入同级城乡规划管理。严格控制建设工程规划管理审批，因地制宜确定建筑高度、密度、间距、退界等管控指标，使建筑空间形态与城市风

貌相协调。严格落实城市设计要求，强化建筑与城市风貌景观一体化设计。统筹市政基础设施和公共服务设施规划布局。加强重点地段建设活动管控和建筑、雕塑设计引导。在城乡规划管理中充分发挥专家作用。

（六）融入城乡建设管理。健全“先评估、后建设”工作机制，把风貌评估、历史建筑甄别等作为城乡建设管理的重要环节。深化工程建设项目审批制度改革，完善建筑施工许可管理制度，健全完善各类新建、改建、扩建项目审批和监管流程。依法依规执行工程建设项目审批程序，不得擅自改变或减少审批环节。建立历史建筑全生命周期管理制度，加强历史建筑改建、扩建管理。建立健全项目质量安全监管制度，强化施工质量安全管控。严格各类造景造湖项目审批。

（七）统筹推进城市更新。统筹城市更新与历史文化保护，按照留改拆并举、以保留保护为主原则，强化风貌评估甄别、专家论证，优化旧区改造地块保护利用方案。通过保护修缮、保留改造等方式，对历史建筑进行保护更新，重点保护体现其历史文化价值的部位、构件、材料等。统筹建筑功能完善与公共空间品质提升，加强环境整治，补足配套基础设施和公共服务设施短板。统筹经济平衡与区域整体功能营造。鼓励历史文化保护项目与其他项目组合实施，实现资金综合平衡。鼓励采用疏解、腾挪、置换等方式发展新业态、新场景、新功能。

（八）保持园林绿化风貌特色。实施“千座公园”计划，建

设环城生态公园带。按照规划实施绿化造林，合理布局城市生态空间，保护和统筹全域生态自然要素。建立重大园林绿化项目审核机制。推广本地优良品种，防止破坏原产地生态系统和生物多样性。严格古树名木分级分类管理制度。对城市建设中涉及古树名木或需要在古树名木和古树后续资源保护区内施工的，建设单位应根据绿化市容管理部门意见，编制专项保护方案并严格组织实施。严格树木迁移审批，严禁擅自迁移树木。在市政道路施工、绿道建设、“口袋公园”改建及公园提质升级过程中，做好行道树和大规格树木保护工作。规范行道树修剪，除涉及安全等原因外，严禁过度修剪。严禁擅自砍伐树木。

（九）加强自然生态保护。建设项目选址应符合“三线一单”生态环境分区管控要求，严格落实主要污染物排放总量控制。严格落实建设单位生态环境保护主体责任。严格控制建设项目对历史文化保护对象的环境影响。严格实施水资源保护、水污染防治和水生态治理。严格管控河湖面积，并纳入河长制工作考核。严格控制河道蓝线，在规划方案编制、项目审批等环节加强对河道蓝线相符性的审核。严格审批填堵河道，确保地区防汛安全。严格落实生产建设项目水土保持责任，有效控制人为水土流失。

（十）强化事中事后监管。对历史风貌区和优秀历史建筑、不可移动文物等重点管控区域及项目，做好系统标识，建立清单台账，严格审批监管。按照谁审批、谁监管原则，加强信用信息监管，建立覆盖行业企业和从业人员的信用档案，加快信用信息

资源互联共享。健全以全覆盖信用体系为基础的事中事后监管模式，对违法违规企业及主要责任人实施失信惩戒措施。健全违法违规行投诉举报机制。

（十一）严格拆除管理。严格控制拆除历史建筑。对因公共利益需要、存在安全隐患或其他原因不得不拆除的，应进行评估论证，广泛听取文化旅游等相关部门、专家和群众意见。对拆除中涉及保留保护要求的，应在建设工程设计方案中明确保留部位、构件、材料等，经规划资源部门批准后，向房屋管理部门办理拆除工程备案、开工审核手续。拆除过程中应落实相关拆解施工安全及保留保护等具体措施，并做好信息采集、清点交接等工作。

（十二）推动保护传承数字化。完善工程建设项目审批管理系统，将立项、用地、规划、施工、验收等各阶段审批事项纳入系统，实施一站式审批，实现审批全过程留痕、可追溯。完善各类保护对象数字化技术标准，加快推进各类保护对象数字化信息采集和测绘建档工作。建立健全历史文化保护传承数字化档案库。将历史文化保护对象空间信息、古树名木位置及保护区范围等纳入国土空间基础信息平台。将优秀历史建筑纳入城市网格化平台管理。建设覆盖全市优秀历史建筑的智能化监测系统。开发古树名木智能化监管场景。通过河湖面积遥感监测，加强对违法填埋河道行为的发现查处。建设智能化水生态管理系统，支撑河湖治理。

(十三) 加强城市管理综合执法。加强规划土地图斑与现状比对,深入开展违法建设和违法违规审批专项清查。对改扩建和装饰装修工程开展常态化检查。完善河湖相关法规制度,全面提升河湖保护执法水平。加大生态环境执法力度,深入推进生态修复执行机制。加强跨区域、跨系统执法联动和协作,健全执法信息交流机制,强化行政执法与刑事司法衔接。

四、加强活化利用传承

(十四) 推进活化利用。坚持合理利用、传承发展,在以用促保中推动历史文化与现代生活融为一体。在不改变文物原状和保障文物安全的前提下,鼓励社会力量参与文物活化利用,探索解决制约文物活化利用的制度障碍,将具备条件的文物建筑改造为博物馆、陈列馆和纪念馆等公共文化设施。继续加大优秀历史建筑活化利用力度,在保持原有外观风貌、典型构件的基础上,倡导创新技术方法和材料使用,通过加建、改建和添加设施等方式,使其适应现代生产生活需要。推进历史文化名镇、名村(传统村落)保护修缮和更新利用,区分核心保护范围、建设控制地带、保护范围以外区域等不同情况,合理改造利用现有资源,充分挖掘历史文化内涵,发展文化创意、旅游休闲等产业。加强对非物质文化遗产的保护、展示和利用,发挥其社会功能和当代价值。

(十五) 弘扬历史文化。加强对各类历史文化遗产的研究阐释,多层次、全方位、持续性挖掘其历史故事、文化价值、精神

内涵。加大宣传推广力度，创新表达方式，组织开展形式多样的文化主题活动。深入实施“党的诞生地”发掘宣传工程、红色文化传承弘扬工程和革命文物保护利用工程，充分用好红色资源，系统推进发掘保护、理论研究、新闻宣传、文艺创作、教育培训、旅游文创等工作。加强海派文化研究传承，持续深化“建筑可阅读”品牌建设，充分挖掘城市地标建筑、历史建筑的历史价值、文化底蕴。研究发掘江南文化的当代价值、时代内涵和表现形式，加强中华优秀传统文化传承，深化群众性精神文明创建活动，做到处处见历史、处处显文化。

五、完善保障措施

（十六）坚持和加强党的全面领导。坚持党对历史文化保护传承工作的领导，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的城市规划建设管理统筹协调机制。坚持慎重决策，涉及城市规划建设管理的重大事项要经过集体讨论和决策。积极动员群众参与和监督，体现全过程人民民主。

（十七）完善法规标准体系。制定实施我市相关保护管理规定。研究完善适用于不可移动文物、历史建筑修缮及维护的标准规范。研究制定历史文化名镇、名村（传统村落）消防技术导则。引导推动历史文化名镇、名村（传统村落）所在乡镇政府制定并落实保护管理相关办法。

（十八）加大保护资金投入力度。市、区两级政府要将保护资金列入本级财政预算，重点支持国家级、市级重大项目以及历

历史文化名镇、名村（传统村落）和历史风貌区等建设。通过以奖代补、资金补助等方式支持历史文化保护传承工作。建立优秀历史建筑调查评估以及修缮补助长效机制。适时开展绩效跟踪评价。探索设立上海历史文化保护传承基金。鼓励按照市场化原则加大金融支持力度。

（十九）强化考核问责。将历史文化保护传承工作纳入文明城市测评体系，作为绩效考核参考内容。强化对领导干部履行历史文化保护传承工作中经济责任情况的审计监督，将审计结果及整改情况作为干部考核、任免、奖惩的重要参考。严格防止在历史文化保护、园林绿化等领域发生破坏性“建设”问题，一经发现坚决予以纠正，并严肃追究责任。

（二十）加强教育培训。在各级党校（行政学院）相关班次中增加有关历史文化保护传承的培训课程，围绕典型案例开展警示教育。完善九年制义务教育和职业学校有关历史文化保护传承的课程内容设置。弘扬工匠精神，建立健全修缮技艺传承人和工匠的培训、评价机制，建设专业人才实训基地，加强专业人才培养。

