

# 上海市绿化和市容管理局文件

沪绿容〔2023〕375号

---

## 上海市绿化和市容管理局关于报送《上海市生态空间建设和市容环境优化“十四五”规划》中期评估报告的函

上海市发展和改革委员会

根据市“十四五”规划中期评估工作总体部署，我局对《上海市生态空间建设和市容环境优化“十四五”规划》实施情况开展了中期评估工作，并形成中期评估报告。现报送你委。

此函。

上海市绿化和市容管理局

2023年10月11日

(此件公开发布)

---

上海市绿化和市容管理局办公室

2023年10月12日印发

---

# 《上海市生态空间建设和市容环境优化“十四五”规划》中期评估报告

(送审稿)

## 一、“十四五”规划总体实施情况

“十四五”以来，市绿化市容局认真学习贯彻党的二十大和市第十二次党代会精神，按照市委、市政府决策部署，紧紧围绕五年规划目标，分解落实年度计划任务，积极抓好谋划布局，扎实推进生态空间建设，持续巩固垃圾分类实效，不断提升市容景观品质，大力夯实行业发展基础，《上海市生态空间建设和市容环境优化“十四五”规划》（以下简称《规划》）确定的主要指标和重点任务进展顺利，基本实现了“时间过半、完成任务过半”，预计可如期完成各项规划任务目标。

### （一）主要指标完成情况

《规划》确定的 11 个主要指标中期完成情况良好。从时间进度来看，截止 2022 年底，公园数量、绿道新建量、美丽街区覆盖率、道路机械化清扫率等指标完成任务已过半，其他各项指标进展符合预期。**生态空间建设方面**，森林覆盖率达到 18.51%（陆域面积按 6833km<sup>2</sup> 计算），人均公园绿地面积 9.0 平方米，公园数量达到 670 座，新建绿道 444 公里（其中骨干绿道 239 公里）；**生态保护方面**，单位面积森林蓄积量经估算已超过 70 立方米/公顷，湿地保护率达到 50.04%，城市生物多样性指数（鸟类）达到 0.58；**市容环卫管理方面**，生活垃圾无害化处理率维持在 100%，生活垃圾回

收利用率达到 42%，美丽街区覆盖率达到 32%，道路机械化清扫率达到 97%。（见附表 1）

## **（二）重大项目完成情况**

### **1、纳入市规划纲要项目**

**（1）老港生态环保基地建设。**该项目涉及生物能源再利用二期、三期，以及再生建材利用中心（一期配套和二期）。其中生物能源再利用二期已建成并实现全量运营；生物能源再利用中心项目三期已开工，设计处理规模为厨余垃圾 2000 吨/天，计划于“十四五”期内建成，主要服务于上海市中心城区及浦东新区。四期填埋场封场生态修复工程、再生建材利用中心（一期配套）已开工。

**（2）生活垃圾末端处置设施和建筑垃圾资源化利用设施建设。**浦东海滨、宝山、奉贤二期、金山二期等生活垃圾焚烧设施和老港生物能源再利用项目二期、宝山等湿垃圾处理设施全部建成投产。老港生物能源再利用项目三期、松江扩建、闵行东部、嘉定二期湿垃圾集中处理设施全面开工，奉贤、崇明、青浦湿垃圾集中处理设施已开展前期规划立项工作。闵行马桥、华漕建筑垃圾资源化利用设施全部建成投产，同时启动了一批市场化建筑垃圾资源化设施建设，建筑垃圾资源化能力达到 1120 万吨/年。

**（3）千座公园计划：**全市累计新增公园 264 座，城乡公园数量达到 670 座。其中通过世博文化公园、新城绿心公园等一批大型标志性公园建设，结合“一江一河一带”公共空间建设总体要求推进公园建设等方式新增城市公园 71 座；

通过公共绿地改造提升和单位附属绿地开放共享等方式新增口袋公园 133 座，把更多“小而美”的口袋公园建在老百姓身边；通过开放休闲林地建设、结合美丽乡村建设等方式新增乡村公园 59 座，新增主题公园 1 座。在数量增加的基础上，更加突出公园开放共享和优化配套服务，突出主题特色和文化内涵，在全社会凝聚“共建、共治、共享”的理念。已基本实现出门 5-10 分钟有绿，骑车 15 分钟有景，车行 30 分钟有大型公园的城市生态格局。

## 2、《规划》重大项目

**(1) 环城生态公园带建设工程：**大力推进建设项目实施。浦东沔青公园、普陀春光公园等 7 座环上公园已建成，徐汇华泾公园、浦东高科路公园等 10 座环上公园项目建设推进中，9 座环上公园基本形成稳定方案；建成浦东段外环主干绿道 17 公里，启动 25 处外环绿道断点建设前期研究；推进 16 处新、改建外环绿道驿站建设，建成开放 3 处外环绿道驿站。完成环内楔形绿地建设 200 公顷。完成嘉定远香湖公园改造工程，奉贤上海之鱼公园已建成开放；临港顶科公园预计 2023 年建成；青浦上达河中央公园、松江新城中央公园加快推进建设。启动吴淞江生态间隔带国际方案征集工作。针对每个新城绿环编制《新城绿环专项规划》和《环新城森林生态公园带建设导则》，落实新城绿环造林空间，启动环新城森林生态公园带建设。

**(2) 环廊森林片区建设工程：**聚焦“1+5+2”环城生态网络和黄浦江-大治河等市级生态走廊，集中连片推进林地

建设，有序构建市域生态空间网络，提升生态服务功能。“十四五”造林专项规划落实造林空间 26.95 万亩，其中“1+5+2”范围内 15.07 万亩。2021-2022 年，全市完成新增森林面积 10 万亩，2023 年计划新增森林面积 4 万亩。

**(3) 重点区域生态保护和修复工程：**崇明北湖湿地生态修复项目已纳入新一轮崇明世界级生态岛三年行动计划，落实了项目资金和实施主体，并启动专项规划编制等前期研究工作。编制《上海市崇明东滩鸟类国家级自然保护区白头鹤栖息地适宜性保护与修复项目（一期）实施方案》并启动项目实施，预计今年底完成项目竣工验收。有序推进临港新片区南汇嘴生态园建设。开展全市层面互花米草防治工作，完成本市互花米草的分布调查，发布《上海市互花米草防治专项行动实施方案》，开展重点区域互花米草防治研究并编制互花米草防治具体实施方案。到 2025 年，全市建立互花米草综合防治体系，互花米草清除率力争达 95%以上。

**(4) 绿化林业“四化”等提升工程：**以市级重点区域、绿化特色道路（街区）、街心花园为重点，全市共创建 118 条市级示范道路（点位），其中创建命名绿化特色道路 33 条。完成林地抚育面积 6 万亩，建成近自然“四化”森林。通过市级品种审（认）定林木良种 22 个，繁育 10 余种乡土珍贵化树种，用于本市造林、抚育等项目。通过与安徽省六安市、福建省三明市林业战略合作，共建“四化”苗圃，服务本市造林、抚育等林业绿化项目。

**(5) 市级绿道网络工程：**2021-2022 年全市累计建成绿

道 444 公里（其中骨干绿道 239 公里）。重点推进外环主干绿道浦东段、苏州河等滨水绿道、新城绿环等骨干绿道建设，推进骨干绿道断点贯通和大都市圈绿道省际交界面贯通。其中外环主干绿道已建成 70 公里，并启动断点贯通前期研究工作。苏州河绿道中心城段 14.56 公里建成开放，基本实现苏州河绿道中心城段 42 公里贯通。推进长三角一体化示范区跨省绿道贯通，连接青浦区与江苏吴江区的环元荡绿道已实现跨省贯通。在市级“一江一河”滨水绿道建设的带动引领下，各区也围绕区域内重点河道建成开放一批滨水绿道。

**（6）垃圾分类转运设施建设工程：**推进转运设施建设和规模化、集装化提升改造，完成闵行闵北转运站、杨浦转运站、宝山泰和路转运站、静安转运站等 9 座转运设施的新建和改造任务，新增转运能力 4035 吨/日。

**（7）“美丽街区”建设工程：**开展新一轮“高品质美丽街区”建设，以徐汇区的上海音乐学院周边、体育公园周边以及虹口区的密云路、杨浦区的杨树浦路等区域为示范引领，推进公共空间开放共享和环境品质提升，全市完成 253 个“美丽街区”建设，累计建成“美丽街区”605 个。预计到今年年底可累计完成 302 个“美丽街区”建设，“美丽街区”总数将达到 654 个。

**（8）景观照明建设工程：**按照“一城多星、三带多点”的规划布局，加快推进景观照明建设及改造。完成了黄浦江从杨浦大桥至徐浦大桥之间 45 公里岸线、近 1000 栋建筑、25 座码头、4 座跨江大桥景观照明的新建和改建工作，全面

更换了高能耗灯具。苏州河两岸基本完成 42 公里岸线、30 座桥梁、350 余幢楼宇的景观照明建设及提升改造。组织编制嘉定新城、南汇新城景观照明规划实施方案。

### **（三）主要任务完成情况**

#### **1、“公园城市”“森林城市”“湿地城市”框架体系建设稳步推进，生态空间质量规模不断提升**

以千园工程为抓手，公园城市建设全面发力。全市新建绿地 2671 公顷（其中公园绿地 1222 公顷），立体绿化 111 万平方米。推动“公园+”与“+公园”。加快推进“千园”工程建设，通过环城生态公园带建设、重点绿化项目、口袋公园、附属绿地开放共享、林地开放利用等新建或改造措施，打造更多能够让老百姓“走得进、留得下、记得住”的绿色开放空间，持续完善城乡公园布局。进一步突出公园+特色，引导公园增加体育、文化、音乐、艺术、戏曲、红色资源等元素，落实老年友好型、儿童友好型城市建设相关要求，不断完善公园基础设施，拓展公园主题功能，满足市民需求。全力扩大全年延长、24 小时延长的城市公园数量，推进公园免费开放，收费城市公园减少至 12 座。强化公园、单位附属空间开放、提质，实现与周边街区、社区、商区的无界融合。持续推进绿道建设，初步形成健康、多元、互通、易达的都市绿道休闲网络。研究制定公园城市各类示范创建标准和实施方案，积极开展公园城市示范创建。

**全面落实林长制，夯实森林城市建设基础。**建立市、区、乡镇（街道）林长制责任体系，公布各级林长及相关责任区



域，实行党政同责、分级负责；将林长制日常巡查纳入网格化管理，全面对接市、区、乡镇（街道）城市运行中心“一网统管”平台，实行清单化和闭环流程管理；选树示范典型，指导重固、合庆、石门二路街道等 39 个街镇创建林长制工作示范街镇。以林长制为抓手，深化落实林地保护利用目标责任制，将林地和森林保有量列入重点考核内容，强化属地责任，加强监督检查。严格落实耕地保护要求，全力构筑城市绿色生态屏障。聚焦“1+5+2”环城生态网络和重点生态走廊，集中连片推进造林工作；依托一般农用地、道路河道两侧实施公益林建设，利用减量化地块、闲置土地和宅前屋后等零星土地开展造林，确保非规划、无计划不造林。优化整合 200 平方以上的“四旁林”等改造、质量提升项目。推动松江林场纳入全国森林可持续经营试点，规范生态公益林抚育实施与管理，培育健康稳定、优质高效的近自然森林生态系统。推进 62 个开放休闲林地建设，其中 8 个为千亩以上景观游憩型开放休闲林地，共 59 处列入乡村公园名录；通过抚育改造和服务设施配套，将原本“看得见走不进”的林子变为可穿行的绿洲，提升林地林相结构、景观面貌和服务功能。推进奉贤区、崇明区创建国家森林城市。

**强化自然保护地和湿地保护，推进湿地城市创建。**着力强化自然保护地体系建设，完成《自然保护地整合优化预案》编制，并上报自然资源部和国家林草局；完成自然保护地勘界定标工作，编制完成各自然保护地勘界分报告；本市自然保护地从 11 处整合为 7 处，拟新建一处崇明北湖湿地公园，

解决自然保护地内遗留的历史问题，做到保护面积不减少，保护层级不降低。完成崇明东滩申遗三年行动方案、申遗报告文本和管理规划编制，完成国际专家实地评估。启动上海市湿地保护规划编制，聚焦崇明东滩、崇明北湖、九段沙等重要敏感区域，开展湿地生态修复工程，启动互花米草防治专项行动，提高湿地生态质量。对标国际湿地城市建设标准，指导崇明区政府开展申报 2024 年第三批国际湿地城市的准备工作。加强野生动植物保护管理，完成奉贤狗獾栖息地修复和崇明新村乡麋鹿极小种群引入工程建设，全市累计建成野生动植物重要栖息地 22 个，面积 644 公顷，涉及鸟类、两栖类、狗獾、獐、扬子鳄等各类野生动物及其栖息地保护。进一步加强本市收容救护工作的基础能力建设，规范收容救护程序，建立健全本市收容救护工作体系。推进辰山植物园、上海植物园、中国科学院分子植物科学卓越创新中心联合申报国家植物园。

## **2、垃圾综合治理能力不断提升，垃圾分类收集、运输、处理体系基本形成**

**推进生活垃圾分类提质增效，构建生活垃圾分类常态长效体系。**深入实施生活垃圾分类综合考评制度，定期评估、定期通报，巩固垃圾分类实效。全市湿垃圾分出量基本稳定在干湿垃圾总量 35%左右，可回收物回收量基本稳定在日均 7000 吨左右，有害垃圾分出量基本稳定在日均 2 吨左右，生活垃圾“三增一减”趋于稳定。持续优化源头投放管理，优化“一小区一方案”社区投放制度，通过指导属地合理增设

或延长投放时段、实施节假日投放模式、夏季增加湿垃圾收运频次等措施，提高投放便利性。制定面向基层的分类投放管理工作指南，指导基层在转变志愿者值守方式过程中保障垃圾分类实效。上线小包垃圾“随手拍”群众监督小程序、开展社区违规投放等易发问题专项整治行动。拓展装修垃圾收运便民举措，全面推广“固定堆放场所、专用回收箱、临时交付”收运新模式，促进“装修垃圾不落地”，134个街镇已推进该模式。健全可回收物回收体系，持续完善1.5万个服务点、198个中转站、15个集散场，基本满足居民可回收物日常交售需求。优化中转站、集散场管理，夯实作业服务质量评议制度，切实提升主体企业运营水平。依托生活垃圾分类减量联席会议机制，联合各相关部门、各区积极促进生产、流通、消费等领域的生活垃圾源头减量工作，源头减量率达到3%。发挥收费机制在促进湿垃圾（餐厨垃圾）源头减量中的杠杆作用，引导机关、团体、企业、事业单位等积极参与“光盘行动”；开展特定区域减塑减量专项收集工作，在黄浦豫园和新世界、徐汇美罗城等12个点位投放塑料专项回收机。编制《上海市大型活动生活垃圾分类减量指南》，在2022上海赛艇公开赛中开展试点，提高大型活动生活垃圾减量化、资源化水平。

**完善垃圾转运和处理体系，全面实现原生生活垃圾零填埋。**进一步完善与垃圾末端分类处理系统相匹配的收运物流体系，推进中心城区转运设施规模化、集装化提升改造和郊区转运设施建设。全市已投运生活垃圾转运设施43座、转

运能力超过 2 万吨/日，其中转运码头 3 座、转运能力 9500 吨/日，提升干湿垃圾分类转运的能力。增加建筑垃圾水路运输比例，已投运建筑垃圾中转码头 25 座，转运能力超过 2.5 万吨/日。大力推进末端处理设施建设，全市生活垃圾焚烧能力达到 2.8 万吨/日，湿垃圾处理能力达到 8530 吨/日（其中集中处理能力 6680 吨/日），全市应急填埋能力 5000 吨/日，全面实现原生生活垃圾零填埋目标。完善建筑垃圾资源化利用体系，建筑垃圾资源化处理能力达到 1120 万吨/年。持续开展全市生活垃圾、建筑垃圾乱堆乱放点位排查整治工作，对排查发现的点位，严格标准落实整改，并纳入信息系统加强监管。

**推进垃圾资源化利用水平提升，拓宽资源化利用产品出路。**提高湿垃圾资源化利用率，推进老港湿垃圾二期固渣生物资源化技术（黑水虻）50 吨/日项目试点；老港三期项目建设采用“预处理+厌氧消化+生物养殖+好氧发酵”组合式工艺，并统筹利用一期、二期项目固渣、沼渣，整体提升老港基地湿垃圾资源化利用水平。印发了《上海老港生态环保基地“十四五”发展规划》，明确了老港生态环保基地科创中心、环境质量提升等一系列项目建设任务，开展了炉渣深度利用中心、可回收物利用项目前期立项研究工作；推进松江天马低碳园区创建和浦东黎明固体废物资源化再利用园区建设。启动钢铁窑炉协同处理生活垃圾焚烧飞灰资源化利用路径的研究。探索拓宽湿垃圾资源化利用产品出路，支持有条件的企业申请有机肥料登记证，2022 年以湿垃圾为原

料制备的土壤调理剂产品应用于果蔬种植领域约 3.93 万亩，园林绿化领域约 582 亩。优化餐厨废弃油脂闭环管理，推进落实餐厨废弃油脂跨省转移利用备案工作，规范市外应急处置机制。强化餐厨废弃油脂信息化管理，开发餐厨废弃油脂产生单位平台页面以及移动端申报，年内总申报率达 100%；逐步推进“一码通识”电子联单替代纸质收运联单，上门收集覆盖率达 100%， “一码通识” 申领率 73%。

### 3、市容景观靓丽多彩，有效助力美丽上海建设

优化提升市容环境品质。“美丽街区”建设持续赋能。延续“美丽街区”建设机制，注重“做减法、全要素、一体化”开展了新一轮“高品质美丽街区”建设。按照每个街镇至少有一个“美丽街区”的目标，进一步拓展覆盖面，努力放大“美丽街区”的示范带动效应，系统提升城市环境。公共空间休憩座椅优化提升。推进公共空间休憩座椅优化提升三年行动，通过新增一批公共空间休憩座椅，优化一批休憩座椅布局分布和功能品质，共享一批沿街商户店铺座椅，组织开展公共空间休憩座椅市民创意征集活动和研究推动座椅认捐认养等社会共治，努力打造“一座可以坐下的城市”。全市累计完成公共空间休憩座椅优化提升 1.7 万余处，切实解决市民在公共空间“没地方坐”“坐不下来”“不愿意坐”的问题。景观照明工作亮点纷呈。景观照明管理法规政策规划体系基本形成，高质量完成重点项目建设及改造。黄浦江核心段“流光溢彩”，形成光影秀品牌；苏州河两岸“温馨雅致”，为市民游客提供了

夜间休闲好去处。高标准落实绿色低碳节能管理，全市景观照明的节能灯具使用率已达到 92%以上。开发了景观照明集中控制系统，实现景观照明启闭统一管理、用电实时监控的节能运行方式。

**构建市容环境保障常态机制。**重大活动市容环境保障圆满完成，自 2018 年实施第一届进博会市容环境保障工作以来，已累计完成 13476 项市容环境提升项目，并通过固化集中办公、工作例会、信息报送、应急响应等制度，确保人员稳定、方案到点、指挥到一线。进博会市容环境保障工作圆满完成，花博会、建党 100 周年等重大活动市容环境保障有力，“世界会客厅”良好城市形象得到海内外宾客的广泛赞誉。提升综合管理效能。加强市、区、街镇三级市政市容工作综合协调平台建设，完善市容环境质量社会公众满意度等测评体系。以市容环境综合管理达标示范街镇创建、复查等为抓手，加大对薄弱区域、环节的协调督办。深化落实责任区管理，26 万家责任区单位积极参与，842 个自律自治组织凝心聚力，红色包干区制度发挥优势。公厕服务能级不断提升，推进环卫公厕适老化适幼化改造，建设无障碍设施和智慧公厕，提高第三卫生间配置比例。完善公厕便民服务措施，不断优化男女厕位比，进一步优化完善公厕免费供纸、冬季热水洗手、24 小时开放、提供公厕旁临时停车位等服务。推进农村公共厕所提档升级，农村新建改建公厕普遍达到三类以上标准，乡村振兴示范村、集中居住点、旅游景点等因地制宜建设二类以上公共厕所。城市保洁水平稳步提高，全市

共建设了 208 个高标准保洁区域，面积约为 1600 万平方米，约占环卫保洁面积的 8.4%。打造 45 条“落叶不扫”景观道路，成为申城的一道独特风景。

**专项工作治理推进顺利。**设摊综合管理安全受控。持续强化无序设摊综合管控工作，有效防止无序设摊聚集，同步抓好设摊疏导点和管控点规范管理。据 2022 年底无序设摊测评数据显示，全市无序设摊总量为 5759 个；其中，中心城区 2320 个，郊区 3439 个。制定《关于进一步规范设摊经营活动的指导意见（试行）》，进一步规范设摊经营活动，激发市场主体活力，保持市容环境整洁、有序、安全、美观，满足人民对高品质、亲民化生活的需求。面上短板持续攻克，针对结合部、“三无”通道等市容环境问题高发区域，累计实施了 238 处薄弱区域和 125 条薄弱中小道路市容环境治理，浦东新区上南路 1500 弄上钢集贸市场周边、长宁区镇宁路 465 弄“沪上最宽弄堂”、普陀区双河路、徐汇区乐山路等一批薄弱区域和中小道路市容环境切实改善。实施了 38 个撤制镇市容环境治理，城乡结合部区域环境面貌改善提升。户外广告招牌提质治违。完成《上海市户外广告设施设置规划（2023-2027）》修编工作，建立健全户外招牌法规标准体系。将户外招牌日常巡查纳入网格化管理，组织开展户外招牌特色道路（街区）建设。已拆除违规户外广告设施、电子走字屏、招牌 15070 块，向城管执法、交通部门移送车辆、游艇违规设置广告的案件线索 68 批（次）。机动车清洗场站治理成效显现，全市清洗场站备案率从 2020 年底

54.5%提升至93.24%。强化垃圾清运车辆车容车貌日常监测，车容车貌整洁率为94.12%。

#### 4、资源监测预警和管理执法能力不断提升，促进提升治理能力现代化水平

**深化转变政府职能。**建立健全行业立法体系，出台《上海市野生动物保护条例》，将于2023年10月1日起施行；完成《上海市市容环境卫生管理条例》修订，制定《上海市浦东新区固体废物资源化再利用若干规定》、《上海市水城市容环境卫生管理规定》，均已颁布施行；完成《上海市森林管理规定（草案）》送审稿，报送市司法局。完成《上海市环城绿带管理办法》等3项立法后评估工作；启动《上海市公园管理条例》等2项地方性法规修改研究、《上海市湿地保护条例》等地方性立法前期研究，开展《上海市户外广告设施管理办法》等一批政府规章的修改研究工作。严格落实“证照分离”改革要求，完成12项改革任务，实现全行业网办率100%的目标，实现行业政务服务办理类事项100%电子证照发证，进一步优化营商环境。

**加强林业行政执法管理。**开展森林督察和打击毁林专项行动，完成本市2013-2017打击毁林数据以及2018-2021森林督察数据入库工作，确保各类违法违规减量图斑查处整改到位。加强对各类破坏野生动植物资源的公益诉讼机制，进一步完善自然保护地执法协作机制，依法做好行刑衔接；组织开展了“清风”“网剑”、候鸟迁飞保护、打击非法狩猎、违规侵占国家湿地公园等自然保护地问题专项整治、花鸟市



场非法交易整治等联合执法专项行动，协助市场监管和公安部门办理行政、刑事案件 700 余件。加强日常巡护和执法记录等设施设备配置，推进执法询问场所、涉案物品保存场所和监控指挥中心建设。林业批后监管实现全覆盖，林业行政处罚信用监管机制逐步形成，对不履行补建林地约定的企业，列入失信名单，做到行政处罚信用信息应归尽归、分级修复。

**推进行业数字化转型。**初步完成绿化市容行业监管平台建设，重点展示行业特色数字体征体系、全生命周期管理及重点业务动态数据，基本实现数据汇集的一屏可观和实时动态的全程可管。完善行业重点业务系统功能，赋能建筑垃圾、餐厨废弃油脂、户外招牌、双减半等各应用场景的开发，更大程度体现智能预警、自动判断、闭环管理，大幅提升管执联动效率。通过拓展数据采集范围，物联网传感技术和数据分析模型应用，织密强化数据体系。深入推进林业全域数据治理，加强数据质量和安全，实现横向市级部门关键数据全共享，各委办累计调用次数 1211 万次，实现纵向区级单位管理数据全联通，行业全域数据治理进一步深化。

**强化资源管理和监测体系。**对接第三次全国国土调查成果底版，完善全市林地、绿地和湿地资源管理“一张图”“一套数”监测体系。完成森林资源数据一张图更新，持续开展湿地资源监测；建立自然保护地“天地空一体化”监测评价网络，推进自然保护地监测指标体系研究，以及自然保护地定位监测网络实施方案编制。完善疫源疫病监测体系，严格

开展陆生野生动物疫源疫病监测预警，持续开展鸟类、兽类、两栖类野生动物资源监测。加大森林防火工作力度，建成森林防火监测预警系统。以美国白蛾和松材线虫病为重点，扎实开展林业有害生物监测和防治。

总的来看，在《规划》推进落实过程中始终注重把握好以下几个方面，一是**加强顶层设计**，贯彻落实国家要求，践行“人民城市”理念，制定出台了林长制、自然保护地、公园城市、环城生态公园带、科学绿化、单位附属空间开放等系列文件，全面系统推进生态空间建设和保护各项工作。二是**注重规划引领**，发布了生态空间、环卫专项规划，以及户外广告设施设置规划等，批复了造林专项规划，编制乡村公园规划建设导则，统筹发展规划与空间规划，以空间规划保障发展规划目标任务实现，坚持一张蓝图干到底，久久为功。三是**加强政策配套**，先后出台环城生态公园带、重点绿化项目、湿垃圾设施和新能源环卫车政策，滚动实施林业三年政策、绿道、口袋公园和垃圾分类等政策，不断健全林业生态补偿机制，充分发挥资金激励和保障作用，为任务目标实现提供有力支撑。四是**强化标准示范**，推进标准化项目管理，发布《生态公益林养护技术规程》等25项标准，出台公园城市、单位附属绿地开放等一批建设技术导则，完善了市容景观等精细化管理标准及相关执法的制度性文件。五是**加强科技驱动**。组织开展生态空间质量提升、生物多样性保护和湿垃圾资源化利用等方向的科技攻关，举办“公园+科普一起来吧！葩科！”系列科普活动，助力行业科技创新和高

质量发展。严格落实“应替尽替”要求，有适配车型的环卫车新增或更新任务基本采用新能源环卫车，共更新新能源环卫车 341 辆。

## 二、存在问题

**（一）生态空间规模总量增长放缓，公园绿地建设需要创新规划土地管理模式。**受“三区三线”划定和严格耕地保护政策影响，造林规划空间划示和项目落地实施难度剧增。根据“十四五”净增 24 万亩森林面积的目标要求和预留 2.4 万亩占林补林空间，按照 120%的造林空间给予保障，应落实规划造林空间 32 万亩，但目前各区审核批复规划造林空间不足 27 万亩，尚有 5 万亩规划缺口。同时，差异化土地政策导致各区造林落地难，受耕地占补平衡指标影响，各区纷纷加大复耕的补贴政策，每亩 20 万-80 万不等，而造林仅为建设费用的相应补贴，差距巨大。受耕地指标补贴政策的诱导，属地往往优先选择复耕，规划造林图斑被挪作他用。2021-2022 年新造林面积仅 1.6 万亩，均未达到年度新造林任务要求。上海建设用地已达天花板，亟需探索公园绿地依法办理用地手续但不纳入城乡建设用地规模管理的新机制。“环上”公园改造等项目中配套设施用地保障存在困难，亟需研究相关管理办法和实施路径。中心城公园绿地总量和人均水平仍存在不足，绿地面积和公园绿地面积均低于全市平均水平，部分区域仍存在公园绿地服务覆盖盲区。

**（二）工程渣土消纳空间日益短缺，垃圾源头减量和资源化利用水平仍有提升空间。**全市工程渣土平均每年申报量

约为 8000 万吨，备案卸点剩余库容约 5390 万吨，其中市级卸点南汇东滩 N1 库区，剩余库容仅约 320 万吨，重大工程建设渣土消纳需系统谋划。垃圾分类源头管理仍需加强，部分社区分类投放设施面貌亟待提升。湿垃圾集中处理能力仍存在阶段性缺口，可回收物回收体系韧性有待增强。垃圾再生产产品强制（鼓励）使用制度有待健全。

**（三）美丽街区建设持续动能不足，生态空间管护和市容景观常态长效管理需进一步加强。**本轮美丽街区建设缺少市级财政补贴，部分区资金投入不足，建设积极性相对不高。新能源环卫车替代需求不足。面对社会投资建设的景观照明规模不断扩大，景观照明设施低碳节能、集中控制等管理手段和依据有待调整优化。口袋公园、乡村公园作为千座公园计划的主要新增主体，各区养护经费投入和管理体制差异导致养护面貌参差不齐，亟需研究明确不同类型公园养护标准和定额，建立各类公园的养护经费保障和合理增长机制。生态产品价值转换路径有待探索。

### **三、发展趋势分析**

**（一）生态文明建设进入新阶段。**党的二十大报告指出，中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化，首次把“尊重自然、顺应自然、保护自然”定性为全面建设社会主义现代化国家的内在要求。我国生态文明建设进入了以降碳为重点战略方向、推动减污降碳协同增效，促进经济社会发展全面绿色转型、实现生态环境质量改善由量变到质变的关键时期。在从严实施耕地保护和国土空间用途管制背景下，要以

“五个新城”建设打开发展空间，充分挖掘潜力，严格按规划拓展绿化规模，增强碳汇能力；要更加自觉主动地推进生态惠民工程，坚持增量和提质并重，扎实推进千座公园计划，打造“公园+”的多彩天地；要坚持系统治理，积极参与长三角区域、长江流域生态环境保护协作机制，落实好林长制，实施重要生态系统保护和修复工程。

**（二）双碳工作目标提出新要求。**党的二十大报告中指出：“协同推进降碳、减污、扩绿、增长，推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展。”这是对统筹做好碳达峰碳中和工作提出的明确要求，也是实现“双碳”目标的战略路径和重点任务。习近平总书记给上海市虹口区嘉兴路街道垃圾分类志愿者回信，对推动垃圾分类成为低碳生活新时尚提出殷切期望。要以绣花般的细心、耐心和卓越心，坚持高标准引领，更加注重在细微处下功夫、见成效，努力扩大生活垃圾分类实效，提升垃圾资源化利用水平，推动新能源环卫车替代，加快形成绿色生产方式和生活方式，厚植高质量发展的绿色底色，不断增强人民群众对优美整洁环境的感受度和满意度。

#### 四、“十四五”中后期的主要举措

##### **（一）加快构建“公园城市”“森林城市”“湿地城市”框架体系**

一是全力推进环城生态公园带和千座公园民心工程建设。结合重点绿化项目，推进形成东西南北中布局均衡、大中小级配置合理、特色鲜明的城乡公园体系。发布《上海市

乡村公园规划建设导则》，明确乡村公园体系构建和规划原则，规范乡村公园建设形式和内容，完成项目备选库。每年新增各类公园 120 座，因地制宜推进公园雨水调蓄设施建设。优化城市生态格局，通过打开公园围墙与积极推进单位附属绿色空间开放共享等方式实现绿地无界融合，补全公园绿地服务半径覆盖缺口。推动城市公园免费开放、延长开放，加强各类公园后续管养和完善服务配套，充分提炼公园特色，讲好公园故事，实现文绿一体、体绿相融，打造“公园+”的多彩天地。进一步强化市、区级骨干绿道网络建设，大力推进长三角一体化示范区内跨省绿道贯通工作；更加注重老百姓身边绿道建设，强化社区绿道与骨干绿道的联通、成网。

**二是深入落实林长制，守护超大城市绿色生态基底。**夯实“多造林、造好林”的核心目标，将林长制工作与造林任务全面挂钩。积极落地落实生态空间，按照造林专项规划，聚焦新城绿环等重点区域，科学设定年度指标任务并分解到区、街镇，压实属地责任。引导林水复合，提高绿化项目乔木种植比例，科学推进国土绿化，不断提高森林覆盖率，确保规划既定的造林任务完成。进一步健全林地资源监测体系，配合国家特殊灌木林的统计范围和口径研究，创新优化森林资源年度监测计算口径和技术规程。持续推进全国森林可持续经营上海试点工作，推进奉贤、崇明创建国家森林城市。构建“管好林、用好林”的管理体系，将林长制建设与林业日常工作充分结合。发挥林长制作用管好林，加强林政执法体系建设。夯实各级林长责任，推进林长履责制度化；

建设标准化街镇林长办，推进机构建设标准化；建立全市林长数字化工作平台，推进林业管理信息化；修订林长制年度考核办法，推进考核评价科学化；聘请第三方对全市林长制工作开展检查，推进林长制宣传社会化。

**三是加强自然保护地和湿地保护。**编制完成全市自然保护地专项规划和湿地保护规划，优化完善栖息地规划布局。全力推进崇明北湖湿地生态修复项目前期研究，启动专项规划编制，深化细化项目实施方案，确保2024年开工建设。指导推进崇明区创建“国际湿地城市”。加强野生动植物执法力度。全面提升市区两级野生动物收容救护能力，指导督促上海动物园收容救护中心建设，推动各区明确临时收容救护场所。探索建立自然保护地“天空地一体化”调查监测网络体系，持续开展陆生野生动物资源监测，提升野生动物疫源疫病预警能力。

## **（二）持续提升垃圾综合治理实效**

**一是深化完善垃圾分类长效机制。**一是深化完善垃圾分类长效机制。充分发挥生活垃圾分类减量联席会议统筹协调作用，压实各部门、各行业、各区法定责任，强化联合指导和检查监督，优化资源和管理力量配置，加强政策和资金保障，确保垃圾分类工作高效推进。以学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育为契机，围绕“常态化、便利化、减量化、系统化、资源化、智能化”，积极打造垃圾分类升级版。按照“一小区一方案”，差异化、针对性地对投放点进行升级改造，明确误时（延时）投放点的设置原则

和管理要求，不断优化生活垃圾投放模式。推进“五个一批”示范亮点、湿垃圾资源化设施、湿垃圾品质监控系统等项目建设，强化全程体系管理能级，确保单位和居住区生活垃圾分类达标率保持在95%以上。

**二是着力推进湿垃圾集中处理设施建设，提升资源化利用水平。**组织实施环卫设施专项规划。加快推进老港生物能源再利用项目三期等一批湿垃圾集中处理设施建设，湿垃圾集中处理能力达到11000吨/日以上。探索湿垃圾生物转化后产品适用范围，持续拓展湿垃圾资源化产品在园林绿化和农田土壤改良中推广应用。推动各区、各街镇将符合条件的中转站、集散场及其运营主体纳入上海市资源循环利用企业发展名单。全力推动浦东新区做好固废资源化利用试点，形成可复制可推广的成果。

**三是持续健全建筑垃圾管理机制。**加大装修垃圾专用回收箱推广力度，开展装修垃圾作业服务单位、收运价格上墙“双公示”。加强非居装修垃圾管理，确保垃圾及时清运。加强装修垃圾和拆房垃圾进厂品质管控，优化设施处理工艺，提高再生产品质量。分阶段、分类型研究制定再生产品强制（鼓励）使用制度，拓展再生产品应用渠道；鼓励各区通过工程回填、低洼填平、堆坡造景等渠道推进工程土方消纳，推动南汇东滩N1库区土方消纳扩容，探索建立长三角工程渣土统筹消纳共享机制。对建筑垃圾违法违规处置行为保持高压态势，通过线上实时数据关联和线下网格化巡查，做到及时、精准发现和处置。



### **（三）持续提升市容环境治理水平**

**一是打造环境亮点。**聚焦进口博览会等重大活动，制订市容环境优化提升方案，展现世界会客厅新形象。持续推进“美丽街区”建设，确保完成300个美丽街区建设任务。结合街区建设，做好公共空间休憩座椅优化提升工作，努力将上海打造成“一座可以坐下的城市”。完成重点地区景观照明建设，打造重要商圈景观照明新标杆，塑造“一江一河两高架”“五大新城”景观照明新亮点。加强景观照明低碳节能管理，核心区域、重要区域内以及在重要单体建(构)筑物上设置的景观照明，纳入市级、区级景观照明集中控制系统达到90%以上。

**二是抓好专项治理。**全面完成65个撤制镇市容环境治理，努力缩小城乡二元结构差距。开展地铁出入口周边环境治理专项行动，强化管执联动，有效解决非机动车乱停放、占道堆物、地面乱涂写等突出问题。坚决取缔无序设摊，科学分类管理，稳步推进设摊特色点建设，不断规范设摊疏导点、管控点管理。组织实施《上海市户外广告设施设置规划（2023-2027）》，持续强化违规户外广告治理。大力推进违法户外招牌综合治理和户外招牌特色道路（街区）建设，提升城市容貌。深化落实市容卫生责任区制度。

**三是提升城市保洁精细度。**固化已创建区域（道路）常态长效化管理机制。开展高标准保洁区域（道路）的创建工作，增强示范引领、辐射周边中小道路的溢出效应。提升水域环境洁净水平。启动公厕适老适幼和无障碍环境便民化改

造，积极推动公厕 24 小时开放，探索公厕保洁管理新模式。按照“应替尽替”原则，完成“十四五”时期新能源环卫车辆更新的既定目标，加快建设环卫停车场和充电基础设施，打造新能源环卫车高标准保洁区域（道路）。

## 五、调整方案

**关于宝山、徐汇 2 座可回收物集散场。**鉴于目前各中心城区已在本区通过与可回收物主体企业合作等方式建成了本区可回收物集散场，或通过可回收物中转站物流调度实现了可回收物中转集散功能，原规划在宝山、徐汇建设一南一北两个集散场服务于中心城区的必要性不足，拟调整取消。

## 六、报告附件

**（一）指标数据汇总表（见附表 1）**

**（二）项目进展情况汇总表（见附表 2）**

**（三）典型案例剖析（见附件 1）**

案例 1、“十四五”开放休闲林地建设

案例 2、高效推进“美丽街区”建设

案例 3、开展《上海市户外广告设施设置规划》修编

案例 4、牢记殷殷嘱托 凝聚治理合力 推动垃圾分类成为低碳生活新时尚

案例 5、建设环城生态公园带，推动打造“令人向往的生态之城”

案例 6、口袋公园建设

**（四）“十五五”前期重大问题研究选题清单（见附件 1）**

- 选题 1、第二个千座公园规划研究
- 选题 2、森林质量精准提升
- 选题 3、崇明北湖生态修复和湿地公园建设
- 选题 4、推进城乡容貌提升计划
- 选题 5、可回收物体系健全完善与品质提升研究

附表 1、指标数据汇总表

序号	指标名称	单位	属性	2020 基 期值	2021 年 进展	2022 年 进展	2023. 6. 30 进展	2025 年 目标	指标说明	进展评价和 预期完成情 况判断	备注
1	森林覆盖率	%	约束性	18.49	18.02	18.51		>19.5	2021 年起, 陆域面 积按 6833km <sup>2</sup> 计算	预计完成	市级纲要指标
2	单位面积森林蓄积量	立方米/ 公顷	约束性	65	/	/		>75	每五年发布一次数 据	预计完成	2022 年估算值 为 70
3	人均公园绿地面积	平方米	约束性	8.5	8.8	9.0		>9.5		预计完成	
4	公园数量	座	约束性	406	532	670		>1000		预计完成	市级纲要指标
5	绿道新建量(其中骨干 绿道)	公里	约束性	1000	212 (136)	444 (239)		>1000 (>500)		预计完成	
6	生活垃圾无害化处理 率	%	约束性	100	100	100	100	100		预计完成	市级纲要指标
7	生活垃圾回收利用率	%	约束性	38	40	42		>45		预计完成	
8	"美丽街区"覆盖率	%	预期性	20	27	32	37	>45		预计完成	
9	湿地保护率	%	预期性	维持 50	>50	>50		>50		预计完成	
10	城市生物多样性指数 (鸟类)	/	预期性	0.57	0.53	0.58		>0.6		预计完成	
11	道路机械化清扫率	%	约束性	92	94	97		100		预计完成	