

# 上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2021〕14号

---

## 上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市生态空间建设和市容环境优化 “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《上海市生态空间建设和市容环境优化“十四五”规划》印发给你们，请认真按照执行。

2021年7月14日

（此件公开发布）

# 上海市生态空间建设和市容环境优化“十四五”规划

为推进上海生态空间建设和市容环境优化,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

“十三五”期间,本市认真贯彻生态文明建设新要求,对标最高标准最好水平,在生态空间建设保护、垃圾综合治理和市容环境保障等方面取得了显著成效。

(一)生态环境建设和保护协同推进,“环、楔、廊、园、林”生态格局基本形成

突出生态空间结构优化,提升“绿化、彩化、珍贵化、效益化”水平。聚焦市级重点生态廊道和崇明世界级生态岛建设,完成造林30万亩;新建绿地逾6000公顷,其中公园绿地逾3000公顷,外环生态专项工程全面建成,城市公园数量增加到406座。新增立体绿化200万平方米;完成1000公里绿道建设,黄浦江滨江绿道核心段贯通。形成由11个自然保护地、20个野生动物栖息地、6个野生动物禁猎区组成的自然保护地和野生动物栖息地体系。

(二)垃圾综合治理深入推进,生活垃圾全程分类体系基本建成

实现生活垃圾分类全覆盖,垃圾分类达标率达到95%。可回

收物回收体系初步成型,点站场功能基本满足管理需求。全市新增生活垃圾焚烧和湿垃圾集中处理能力 1.7 万吨/日,无害化处理总能力达到 4.2 万吨/日,基本形成干垃圾以焚烧为主、湿垃圾以生化为主,应急填埋托底的处理结构。推进建筑垃圾资源化利用能力建设,基本满足全市装修垃圾和拆房垃圾处置需求;推进建筑垃圾专用中转码头布局建设。垃圾综合治理全程监管模式初步形成。

### (三)市容环境治理持续推进,城市管理服务精细化水平逐步提升

编制出台地方标准《城市容貌规范》,重大活动市容环境保障初步形成常态长效机制。全面落实市容环境卫生责任区管理制度。创建市容环境综合管理达标街镇 205 个,示范街镇 65 个;完成 352 个“美丽街区”建设,覆盖区域约占建成区面积的 20%。无序设摊得到有效管控。拆除违规设置和存在安全隐患的户外广告和招牌设施 6 万余块,净化了城市空间环境;完成黄浦江两岸核心区域近 55 公里岸线景观照明建设。推进落实高标准精细化保洁要求。

### (四)行业发展保障措施逐步完善,治理能力和治理水平不断提高

以生态空间专项规划为指导,编制实施各区林地建设规划。出台《上海市生活垃圾管理条例》和相关配套文件,构建以法治为基础的生活垃圾制度体系。建立市级重点生态廊道建设奖补机

制、经济果林和湿地生态补偿制度。制定并落实《上海市湿地保护修复制度实施方案》，完善湿地分级管理体系。基本建成森林防火、林业有害生物防控、陆生野生动物疫源病监测体系，行业科技创新及信息化技术支撑服务能级全面提升。“放管服”改革逐步深化，“一网通办”改革效能稳步提升，“一网统管”成效初步显现。

### “十三五”主要指标完成情况

类别	序号	指标名称	单位	属性	2020 年目标	2020 年情况
建设指标	1	森林覆盖率	%	约束性	18	18.49
	2	单位面积森林蓄积量	立方米/公顷	约束性	65	65
	3	人均公园绿地面积	平方米	约束性	8.5(增加 1)	8.5
	4	建成区绿化覆盖率	%	预期性	40	40
	5	生活垃圾无害化处理率	%	约束性	100	100
	6	生活垃圾回收利用率	%	预期性	38	38
管理指标	7	森林生态服务功能年价值量	亿元	预期性	120	152
	8	湿地保有量	万公顷	预期性	37.7/46.46 *	维持 46.46
	9	湿地保护率	%	预期性	35/50	维持 50
	10	综合物种指数		预期性	0.5 以上	0.5 以上
	11	道路机械化清扫率	%	约束性	92	92

注：\*《上海市绿化市容“十三五”规划》发布时，湿地保有量 2020 年目标采用的是上海版数据。根据《湿地保护修复制度方案》(国办发〔2016〕89 号)和《上海市湿地保护修复制度实施方案》(沪府办〔2017〕74 号)要求，2017 年起，本市所有湿地总量的数据统一为国家版数据。即到 2020 年，本市湿地保有量目标不少于 696 万亩(包括深水航道)，即 46.46 万公顷。

在充分肯定“十三五”期间取得成绩的同时，也要看到本市生态空间建设和市容环境优化依然存在一些问题：

一是生态空间建设方面，对标高质量发展、高品质生活，生态空间规模品质仍有差距。有限的生态空间规模与快速增长的生态需求之间矛盾突出，生态空间布局均衡性和系统性亟待增强，生态

空间连通性有待提高。林地等生态资源保护压力不容乐观,资源质量有待提升,自然保护地管理体系有待健全。

二是垃圾综合治理方面,对标低碳生活新时尚,垃圾源头减量和资源化利用水平仍有提升空间。生活垃圾源头减量亟需突破,源头分类管理常态长效监管工作机制仍需巩固。可回收物点站场的体系稳定性、服务便捷性仍需提升,工程渣土消纳卸点战略后备不足,垃圾资源化利用水平有待提高。

三是市容环境治理方面,对标国际最高标准最好水平,市容环境管理精细化水平仍需进一步加强。区域市容环境管理服务均衡性有待提高,部分领域仍存在治理短板。综合协调管理体制机制亟待完善,管执衔接有待加强。管理维护投入与精细化标准要求之间存在差距。

## **二、发展形势**

“十四五”时期,上海将以推动高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理为目标导向,加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。进入新的发展阶段,上海生态空间建设和市容环境优化面临新机遇和新挑战。

一是新时代推进生态文明建设新理念对发展提出了新要求。践行“绿水青山就是金山银山”的发展理念,统筹山水林田湖草系统治理,倡导低碳生活方式和新时尚,是新时代的基本要求。要推进城市留白增绿,做好自然保护地整合优化,实施重要生态系统保护和修复工程,深入推进生活垃圾分类和完善全程分类体系建设,

对发展和管理的薄弱环节、短板领域精准施策。

二是人民对优美生态环境和高品质生活的向往给发展赋予了新动力。当前,生态文明建设已进入提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要的攻坚期,也到了有条件有能力解决生态环境突出问题的窗口期。要扎实做好垃圾综合治理、生态环境建设和保护等民生保障工作,持续提高市容景观精细化管理水平,不断增强人民群众对绿色空间和整洁环境的获得感、满意度。

三是贯彻落实国家重大发展战略为发展拓展了新空间。长三角一体化发展、乡村振兴等国家战略深入实施,为造林绿化开辟了新空间,提出了新要求。要积极破解生态环境建设规模、用地、成本和结构困境,加快对接区域生态空间建设和保护,建立生态空间共同保护和修复机制,加强垃圾联动治理和水域保洁联防联控,夯实绿色发展生态本底。

### **三、指导思想和基本原则**

#### **(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,立足新发展阶段,贯彻新发展理念,服务构建新发展格局,推动高质量发展、创造高品质生活,深入践行“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,把人民对美好生活的向往作为奋斗目标,以加强精细化管理为抓手,着力推进生态空间体系建设和保护修复,着力深化垃圾

分类管理和综合治理体系建设,着力提升市容景观管理水平,着力创新行业发展的体制机制,深度融合政务服务“一网通办”,有机衔接城市运行“一网统管”,不断提升行业公共服务和保障水平,以更优的供给满足人民需求,用最好的资源服务人民,用高效的管理维护人民生活环境,为建设“美丽上海”“更可持续的韧性生态之城”夯实生态环境基底,提供市容环境保障。

## (二)基本原则

一是保护优先、量质并举。在增加生态空间规模数量的同时,更加注重质量效益,注重生态功能和内涵品质的提升;在确保垃圾无害化处理的同时,更加注重体系建设、分类处理和资源利用,不断增强可持续发展能力。

二是城乡统筹、优化结构。保护和统筹全域生态自然要素,优化结构、均衡布局,加快扫盲绿地和廊道、绿道体系实施,优化垃圾分类收运和物流调配体系,促进高品质生态环境产品与市容保障服务的均衡供给。

三是融合发展、功能复合。多方位拓展绿色生态空间,推动绿色生态空间与城市功能要素和场景的融合,创新生态价值转化路径,探索经济发展、城市安全和生态建设保护相辅相成、相得益彰的新路子。

四是创新管理、服务民生。把握行业公共性和公益性特点,处理好政府与市场、社会的关系。创新社会治理方式方法,继续推动社会自治,形成良好的互动、参与氛围,切实推进市容景观高效能

治理。

#### 四、规划目标

##### (一)总体目标

到 2025 年,以建设“生态之城”为目标的城乡公园体系、生态空间结构体系、自然保护地体系的生态质量和功能全面提升,“公园城市”“森林城市”“湿地城市”生态空间基础初步形成,多层次、成网络、功能复合的生态体系发挥整体效益。

与社会主义现代化国际大都市定位相适应的生活垃圾分类常态长效管理机制和全程分类收运处理系统全面建立,无害化处理结构不断优化,资源化利用水平有效提升,源头减量化效果初步显现,垃圾综合治理能级显著加强。

彰显超大城市地标性的市容景观管理体系日益完善,管理效能不断增强,市容景观依法管理、科学管理、长效管理水平和自治共治、共建共享水平全面提升,为人民群众提供“整洁、有序、美观、安全”的宜居宜业宜游城市空间,积极打造人民满意的美丽上海。

##### (二)具体指标

森林覆盖率达到 19.5%以上,单位面积森林蓄积量达到 75 立方米/公顷以上。人均公园绿地面积达到 9.5 平方米以上,公园数量增至 1000 座以上;新增绿道 1000 公里以上,其中骨干绿道 500 公里以上。湿地总量保持稳定,湿地保护率维持 50%以上,城市生物多样性指数(鸟类)达到 0.6 以上。

实现生活垃圾分类全面达标,生活垃圾回收利用率达到 45%

以上,无害化处理率维持 100%,全面实现原生生活垃圾零填埋。

每个街道(镇)至少有一个“美丽街区”,“美丽街区”覆盖率达到 45%以上。道路机械化清扫率 100%。

### “十四五”时期生态空间建设和市容环境优化主要指标

类别	序号	指标名称	单位	属性	2020 年情况	2025 年目标
建设指标	1	森林覆盖率	%	约束性	18.49	>19.5
	2	单位面积森林蓄积量	立方米/公顷	约束性	65	>75
	3	人均公园绿地面积	平方米	约束性	8.5	>9.5
	4	公园数量	座	约束性	406	>1000
	5	绿道新建量(其中骨干绿道)	公里	约束性	1000	>1000(>500)
	6	生活垃圾无害化处理率	%	约束性	100	100
	7	生活垃圾回收利用率	%	约束性	38	>45
	8	“美丽街区”覆盖率	%	预期性	20	>45
管理指标	9	湿地保护率	%	预期性	维持 50	>50
	10	城市生物多样性指数(鸟类)		预期性	0.57	>0.6
	11	道路机械化清扫率	%	约束性	92	100

## 五、主要任务

### (一)着力构建“公园城市”“森林城市”“湿地城市”框架体系

优化布局体系,打造优美生态空间,稳步提高生态系统质量和稳定性,增强碳汇能力,促进生态空间系统性、均衡性和功能性持续提升。

1.推进公园城市体系建设。完善由国家(级)公园、区域公园(郊野公园)、城市公园、地区公园、社区公园(乡村公园)、微型(口袋)公园为主体的城乡公园体系。全市新建绿地 5000 公顷,其中公园绿地 2500 公顷。一是持续完善城乡公园布局。结合街头绿

地改造、单位绿化开放共享等多种方式建设社区公园、口袋公园，中心城区公园绿地 500 米服务半径覆盖率达到 95%。郊区推进镇级公园建设，提高均等化服务水平，实现“一镇一园”；利用现有林地资源改造建设乡村公园，基本实现“一村一园”。注重新城生态格局打造，加快建设环城森林、楔形绿地、大居绿地、生态廊道等生态空间，五个新城平均森林覆盖率达 19.5%，人均公园绿地面积不低于 10 平方米，公园绿地 500 米服务半径覆盖率达到 90%。推进重点发展区域和转型区域绿地建设，建成一批大型标志性公园。建成庄行、合庆、漕泾等一批郊野公园。五个新城积极创建公园城市，徐汇、杨浦滨江建成公园城市先行示范区。二是系统谋划环城生态公园带大生态圈。全面推进外环绿带功能提升，稳步推进楔形绿地建设，积极探索吴淞江等生态间隔带建设，联动打造五个新城环新城森林生态公园带，逐步形成紧密联系的生态网络空间结构，基本形成“一大环十五小环”环城生态公园带体系。三是强化实施骨干绿道网络。率先启动大都市圈绿道网络实施计划，构筑“三环一带、三纵三横”绿道骨干网络。郊区依托绕城森林、生态廊道等形成“一区一环、互联互通”绿道网络，主城区沿骨干河道两侧 20 米构筑连续开放的公共空间。四是持续提升生态感受度和生态服务水平。统筹推进“四化”工作，加强绿化养护综合监管，着力打造多彩、多景、多层的街道绿化景观。新增立体绿化面积 200 万平方米，实现立体绿化载体新突破。开展“市民绿化节”系列活动，推进社区园艺师制度，加强街镇绿化技术力量。拓展公园

绿地复合服务功能,依托大型绿地、新建公园等建设5个园艺花市,建成上海园林博物馆。积极推进崇明海上花岛建设,着力打造花村、花宅、花路、花溪基底,积极培育建立亚太地区园艺交易市场。

2.推进森林城市体系建设。以近郊绿环、9条市域生态走廊、17条生态间隔带为市域生态骨架,聚焦重点结构性生态空间实施造林,形成群落多样、生态与景观兼顾的城市森林基底,净增森林面积24万亩以上。一是持续拓展造林空间。围绕“一大环十五小环”环城生态公园带体系和黄浦江一大治河等重点生态走廊,集中连片推进林地建设。依托一般农用地实施农田林网等一般公益林建设,充分挖掘198减量地块和“五违四必”整治空间实施造林。二是营造城区森林群落。着力提升城区森林覆盖率,因地制宜新增和改造城区绿地,实现森林入城。编制本市森林城市建设导则,引导各类绿地抚育与提升,稳步提高绿地的乔木种植比例。加大工业园区内规划绿地及周边防护林带实施力度,开展城区林荫道专项规划并推进实施,积蓄储备森林资源。三是全面提升林地服务水平。以林分结构简单、生态服务功能低效的公益林为对象,实施森林抚育15万亩。调整和补植以乡土植物为主体的“四化”树种,构建近自然混交林,培育建成“四化”示范森林10万亩,形成上海地标性森林生态斑块。结合重点发展区域,选择人口较为聚集的街镇周边,利用现有百亩、千亩以上公益林资源和生态片林,按照休憩型森林经营目标开展抚育改造,完善服务设施配套,建设一

批特色明显的开放休闲林地,成为森林公园雏形。推进乡村振兴示范村绿化美化建设,构建点上造林成景、线上绿化成荫、面上连片成网的林地体系。崇明率先建成国家森林城市。

3.推进湿地城市体系建设。深入贯彻落实《湿地保护修复制度方案》和《建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》,以湿地生态系统修复和野生动物重要栖息地建设为重点,构建水、城共生的“湿地城市”体系。一是维持湿地总量稳定。加强自然生态保护,保护长江河口自然生态系统的完整性,维护青西淀山湖区湿地生态本底,协调平衡南汇新城发展与南汇东滩湿地保护关系,提升杭州湾北岸边滩湿地生态品质,恢复“一江一河”河流湿地空间。推动重点区域编制湿地保护修复专项规划,分解湿地总量,压实湿地保护主体责任。结合环城生态公园带和生态廊道建设,因地制宜开展湿地恢复修复,通过退化湿地、小微湿地修复和滨海湿地生物促淤等手段扩大湿地面积。着力构建责任明晰、保障有力的湿地总量管控制度体系,确保湿地总量不减少。二是着力强化自然保护地体系建设。编制自然保护地发展规划,完成自然保护地整合优化和勘界定标。合并崇明东滩和中华鲟2个保护区,整合优化佘山森林公园和西沙湿地公园,新建1处自然保护地,逐步构建以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地分类系统。启动申报黄(渤)海候鸟栖息地(第二期)世界自然遗产。鼓励和指导崇明、青浦申报创建国际湿地城市。创新保护形式,提升湿地保护率。三是提高湿地生态质

量。推进崇明北沿、九段沙、南汇东滩等重大湿地生态修复项目方案研究,协同推动蓝色珠链建设,探索构建长三角一体化湿地保护修复示范区。积极推进崇明北湖(东)林水复合生态修复、临港南汇嘴生态园等建设。依托杨浦滨江、共青森林公园边滩、梦清园等黄浦江、苏州河沿岸适宜节点,探索开展城市湿地系统修复。因地制宜推进以湿地为生态底色,有湿地生态功能的公园绿地建设,建设立体化、多层次、高品质的湿地保护小区。建设10个生态定位监测点,推进建立4个湿地科普宣教中心。四是加强野生动植物保护管理。新建6个湿地或野生动物重要栖息地修复项目;研究设立野生动物收容救护专门场所,规范野生动物收容行为,提升收容救护能力;建立野生动物和自然保护地研究中心,强化野生动物资源监测和科学研究。通过优先选择本土植物,营造适宜生境,丰富公园绿地生物多样性。加强生物多样性保护宣传与监测,维护生态安全和公共卫生安全。

## (二)着力提升垃圾综合治理实效

以减量化、资源化、无害化为目标,全面巩固垃圾分类实效,确保全市垃圾安全有效处置,打造全国垃圾分类、资源利用示范城市。

1.推进生活垃圾分类提质增效。一是构建生活垃圾分类常态长效机制。严格执行《上海市生活垃圾管理条例》,通过强化监管、规范、考核等形式,稳定固化全市垃圾分类工作态势,垃圾分类始终保持全国领先水平。不断完善约束为主、激励为辅的垃圾分类

制度体系；充分发挥分类减量联席会议协调机制作用，开展街镇垃圾分类综合考评，健全市、区、街镇、村居“四级管理”制度，将垃圾分类纳入各级政府行政绩效考核指标体系，实现垃圾分类综合治理常态化，提升分类质量和实效。完善生活垃圾全程分类信息化平台，深化智能化监管在垃圾分类各环节的监督作用，实现生活垃圾全过程可看、可溯、可查、可控，促进相关主体落实责任、规范运行。二是完善生活垃圾全程分类体系。完善“两网融合”回收体系，鼓励有条件的场所细化可回收物分类。指导各区落实可回收物政策制度，加快培育回收利用龙头企业，完善可回收物资源利用产业布局，修复和维持低价值可回收物资源化再利用体系，提升可回收物源头分类实效。搭建长三角再生资源回收与末端资源化利用企业的互联互通平台，加强对回收品种、数量和物流的监管。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。规范生活源有害垃圾收运管理，形成大件垃圾分类投放、预约收集、专业运输处置系统。三是建立生活垃圾源头减量工作机制。协同推进限塑、清洁生产、绿色消费等行动，在生产、流通、消费、回收等环节推动生活垃圾源头减量。倡议适度包装，推进商品包装、邮件快件包装减量化、绿色化、可循环，完善包装回收利用机制，提高包装物减量及回收使用率；深入推进规模化菜场湿垃圾就近就地源头减量，加大净菜上市工作推进力度；倡导光盘行动、适度点餐，将落实情况纳入餐饮服务单位文明创建的指标体系，生活垃圾源头减量率达到5%。

2.推进完善垃圾分类转运设施建设。一是完善生活垃圾分类转运体系建设。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,提升城乡环境卫生服务均衡水平。完善中心城区生活垃圾以集装箱式水陆联运为主、直运为辅,郊区以转运站转运为主、直运为辅的密闭化清运中转体系,建设形成转运能力2万吨/日。推进中转设施改造,合理配置湿垃圾专用转运设备及泊位。二是推进建筑垃圾转运码头建设。结合建筑垃圾资源化利用设施和工程渣土水域消纳场所布局,充分利用现有码头岸线资源,通过与其他码头合并设置,以市场化方式,设置建筑垃圾转运码头,提升建筑垃圾水路运输比例。探索建筑垃圾集装化转运模式。三是完善区级装修垃圾中转设施布局建设。各区确保具备一定的中转分拣能力,中心城区每区至少设置1座装修垃圾中转分拣场或资源化利用设施,郊区自行布局(可镇镇联合)中转分拣场,通过功能复合、集约建设等方式,与生活垃圾中转站、两网融合体系合并建设。强化管理,有效提升现有中转分拣场所的分拣能力。

3.推动完成垃圾末端处置体系建设。一是加快完成生活垃圾末端分类处理设施建设。加快浦东海滨、宝山、奉贤二期、金山二期生活垃圾焚烧设施和老港二期、宝山、杨浦湿垃圾设施等项目建设,2021年底全部建成。督促推进奉贤、闵行、崇明等区湿垃圾设施建设。全市生活垃圾焚烧能力稳定在2.9万吨/日、湿垃圾处理能力达到1.1万吨/日(其中集中处理能力达到0.8万吨/日),应急填埋能力0.5万吨/日,全面实现原生生活垃圾零填埋。二是完善

建筑垃圾资源化利用体系建设。加快闵行马桥、华漕等一批建筑垃圾资源化利用设施建设,全市建筑垃圾末端集中处理能力达到590万吨/年。加强工程泥浆源头干化管理。完善装修垃圾和大件垃圾投放、运输、处理体系,强化投放管理责任人源头管理责任落实,完善源头堆放场所管理,搭建装修垃圾、大件垃圾预约收运平台,提高清运时效,全面推广装修垃圾、大件垃圾收费信息公示。建立长三角垃圾综合治理、联防联控和联动执法机制。三是构建工程渣土末端消纳体系。推行工程渣土卸点付费管理机制。结合林相提升、造林建绿、生态间隔带、土地整理等项目落实一批工程渣土消纳场所,每个郊区确保1处大型渣土消纳场所,自行处置区内渣土并就近协同处置市重大工程产生的渣土。探索建立长三角工程渣土统筹消纳共享机制,有序、规范开辟外省市渣土消纳场所,形成与城市发展需求相匹配的建筑垃圾处理体系。四是持续开展非正规垃圾堆放点排摸整治。力争实现逐步消灭存量、遏制增量,对新发现的堆放点严格按照标准落实管控措施,做好非正规生活垃圾堆放点监测维护工作,确保生活垃圾污染得到有效控制。

4.推进资源化利用水平显著提升。一是提高湿垃圾资源化利用率。通过老港沼渣利用试点项目,形成科学、稳定、高效的沼渣利用工艺并逐步推广应用,整体提升湿垃圾资源化利用水平。二是优化生活垃圾资源化利用结构。在“一主多点”的生活垃圾末端处置设施布局基础上,强化老港生活垃圾战略处置基地循环经济示范、科研实证和应急托底保障功能,启动老港炉渣深度利用项目

建设,规范提升二次残余物利用水平;强化宝山园区对宝山及中心城区北片地区的处置保障和资源回收利用集聚区功能;推进松江天马、浦东黎明等循环示范园区建设;结合宝钢水泥窑项目建设,妥善处理全市焚烧飞灰,力争将生活垃圾焚烧二次污染物填埋率控制在2%以下。三是建立再生利用产品应用体系。深化完善湿垃圾再生产品质量和应用标准体系,打通有机介质产品用于绿林建设养护渠道;提升装修垃圾分拣效能,畅通分拣后各类可利用物质的利用渠道;出台建筑垃圾再生建材产品应用标准和政府投资项目强制(鼓励)使用再生建材管理规定,健全再生产品应用体系。四是优化餐厨废弃油脂收运和处置管理体系。进一步合理布局本市餐厨废弃油脂末端处置设施,完善市场竞争机制,提升末端处置效益。加强餐厨废弃油脂初加工点征信管理,形成规范化、规模化的餐厨废弃油脂收运体系。强化餐厨废弃油脂信息化管理,实现产生单位基数实时动态掌握率达到95%,上门收集覆盖率达到100%,联单台账凭证全面电子化。

### (三)着力提升市容环境治理水平

围绕城市管理精细化“一条主线”,健全完善具有新时代特色的市容景观管理机制,着力破解市容环境治理突出问题,助力美丽上海建设。

1.优化提升市容环境品质。一是持续推进“美丽街区”建设。巩固提升352个“美丽街区”建设成效,拓展建设300个以上“美丽街区”。制定符合精细化管理要求的测评指标体系,打造50个示

范“美丽街区”，探索“美丽街镇”创建。全面提升美丽上海形象，提高市民生活品质和获得感。二是打造景观照明亮点。按照“一城多星、三带多点”总体布局，全面完成区域性景观照明专项规划和重要区域专项方案编制。加快推进苏州河沿岸、延安路高架、南北高架沿线和新城等重点景观照明项目的实施，基本建成城市夜景框架。按照政府主导、社会参与、分类管理的思路，建立完善景观照明建设、维护和管理的体制机制，确保景观照明设施完好、安全。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。

2.构建市容环境保障常态长效机制。一是落实法规和标准保障，强化重大活动、重要时段、重点区域市容保障。强化《城市容貌规范》的标准参照作用，科学指导市容环境建设管理维护全过程。建立常态化分级保障机制，健全项目化滚动治理机制，完善市、区、街镇三级市容环境管理综合协调机制，强化管理和执法联动，确保市容环境整洁、有序、美观。二是深化市容责任区制度。推动市容环境治理重心下沉，深入落实市容环境卫生责任区管理制度，坚持社会治理和城市管理两个途径相契合，引导责任人自律自治，提升全社会的市容环境共治氛围，市容环境卫生责任区履责率达到90%。三是夯实市容环境综合管理基础。巩固市容环境综合管理达标、示范街镇创建成果，市容环境综合管理达标街镇比例达到95%以上，示范街镇比例达到35%。深化“市民评价、社会评估、行政评定”测评机制，不断提升市民满意度和获得感。积极推动基

层充实力量和提升专业能力,推动市容服务保障队伍规范化和现代化。四是持续加强道路和水域保洁。优化道路保洁模式,建立深度保洁作业长效机制,推广使用新型和小型机械设备,全面提升作业水平和保洁实效;重点推进“美丽街区”、重要窗口、主要道路、重大活动保障等区域达到高标准精细化保洁要求。推进黄浦江环卫保洁码头建设,加强黄浦江、苏州河干流水生植物联防联控和监测预警能力,水域市容环境卫生质量河段检查优良率达到88%以上。五是提升公厕服务能级。完善公厕布局,合理引导社会公厕对外开放。优化环卫公厕设置等级结构,提升信息化智能化服务水平。加强农村公厕建设和管理。全市环卫公厕服务优良率达到95%。

3.深入推动专项治理。一是强化短板治理。推动重大活动市容环境保障工作机制常态化运作,推进服务供给精细化,对接群众需求实施服务供给侧改革。坚决遏制新增无序设摊聚集点,强化疏导点和管控点的规范管理,中心城区和郊区无序设摊总量分别控制在6000个以内,积极探索夜间经济带动下的设摊管理。配合做好“外摆位”管理,推进非机动车乱停放治理等。持续推进占道亭棚治理工作,逐步降低道路沿线设施密度。加强区界、市区交界、城乡交界等薄弱区域市容环境管理。二是推进户外广告创新发展。加强管执联动,持续推进违法违规户外广告设施整治,全面完成重点区域、重点类型违法广告设施拆除任务,坚决遏制新的违法户外广告设施产生。修编完善户外广告设施设置阵地规划和

实施方案,鼓励户外广告在保障安全、提升品质的前提下创新发展。完善户外广告设施设置事前、事中和事后监管机制,优化管理体制机制,夯实户外广告规范管理基础,形成本市户外广告规划引领、依法设置、规范管理的新格局。三是推进户外招牌规范管理。建立健全户外招牌设施设置分级、分类行政许可准入制度。编制并颁布历史风貌区、优秀历史建筑及文物保护单位户外招牌设置导则,以及重点区域、重要道路等户外招牌设置指引方案,提升户外招牌安全能级与品质水平。全面完成屋顶招牌、墙面大型外挑招牌、存在安全隐患招牌及其他违法违规招牌的整治拆除工作。创建300条以上户外招牌特色道路(路段),提升户外招牌设置总体水平。

#### (四)着力提升公共服务水平

深入贯彻实施政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”建设,完善法规标准体系,加强资源监测预警和管理执法能力建设,促进提升治理能力现代化水平。

1.深化政府职能转变,完善法规标准体系。以“一网通办”为抓手,持续深化“放管服”改革。深化“证照分离”和审批制度改革,扩大许可事项由审批制向告知承诺、备案制和优化审批服务等方向转变。强化事中事后监管,探索“互联网+监管”模式,建立政务服务企业诚信管理制度,实现全程闭环网办率100%。按照法定程序推动出台《上海市野生动物保护管理条例》,开展《上海市市容环境卫生管理条例》《上海市公园管理条例》等地方性法规和一批

政府规章的修订研究工作,推进自然保护地法规和制度研究,推动湿地保护立法,为生态之城建设提供法制保障。加强标准化工作全流程规范化管理,深入开展行业标准化研究及推广应用,进一步完善行业标准及定额体系。制定和完善各类公园建设运营管理导则,完善《城市容貌规范》,形成上海城市容貌规范体系,为精细化管理提供参考依据。

2.提升信息化建设能级。进一步开展业务智能应用的场景再造、业务再造、管理再造、服务再造。加快业务信息系统整合,建立行业信息资源共享体系;紧抓数据治理,完善各类系统数据库,提升数据质量,促进数据应用,建设形成覆盖全市地域、全行业领域的大数据枢纽,促进智能化场景应用;推进城市运行“一网统管”建设,融合行业数据资源,构建市、区、街镇三级架构,增强快速发现、快速反应、快速处置能力;落实信息安全等级保护制度,逐步完善网络安全体制机制。以智慧化应用纵深推进精细化管理,提升行业数据汇集、系统集成和共享开放水平,构建“智慧绿化市容”体系,助推行业数字化转型。

3.完善资源监测预警和管理体系。进一步优化上海市森林资源“一体化”监测体系,实现森林资源数据“一张图”向森林资源管理“一张图”转变;完善林业碳汇计量监测体系和森林生态服务功能监测体系。建设自然保护地“天地空一体化”监测评价网络,开展野生动物资源和生物多样性调查监测。提升林业“三防”能力,健全林业有害生物监测预警体系,完善森林火灾防控体系,完善疫

源疫病监测体系。加强各类资源动态监测数据的评估分析和成果应用。完善三类生态空间占补平衡机制,加强绿林湿地资源减量的监督管理和执法,守护好存量资源。积极推进林长制改革工作,加强森林资源和公益林区划落界,明确并压实各级政府和管理部门保护与发展森林资源的责任。

4.加强林业行政执法体系建设。完善林业执法能力培训和监督考核制度,提升执法监管人员专业水平。强化各级林业站资源保护管理职能,形成统一指挥、统一监督、全面高效的林业执法监管体系。推进执法询问场所、涉案物品保存场所、监控指挥中心建设,不断加大执法装备投入力度,提升执法智能化监管水平。稳步推进野生动物栖息地、自然保护地等重点区域监控网络建设。推进“巡护机制、查处机制、督查(办)机制、考核机制、部门协作机制”“行政执法三项制度”和相关配套制度建设,提升依法处置涉林违法案件水平,建立全区域覆盖、全过程监督、全链条打击的野生动物保护监管模式。

## 六、重大项目

### (一)“千园”建设工程

通过新建或改造提升新增公园 600 座以上,使公园数量达到 1000 座以上。推进建设世博文化公园、前湾公园、上达河公园、南汇嘴生态公园、马桥人工智能体育公园等一批大型标志性公园;建成 10 座以上特色公园和郊野公园;结合“一江一河”、新城建设等,新建约 50 座社区公园;依托现有生态资源,促进林地、田地、水系、

湿地等生态空间组合,改建 50 座左右开放休闲林地公园。聚焦中心城区公园布局盲点问题,改建或新建 300 座左右口袋公园;结合美丽乡村建设 200 座左右乡村小微公园,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。

## (二)环城生态公园带建设工程

“一大环”,完成改造提升 49 处以上公园,贯通全线步道、骑行道等绿道空间,建成绿道 100 公里以上,完善 30—40 个绿道驿站建设,实施“四化”提升面积 500 公顷以上,完成外环绿带剩余可实施部分建设;建成森兰、碧云、三林、桃浦楔形绿地,推进北蔡、吴淞、大场、吴淞江、吴中路等楔形绿地建设,启动三岔港楔形绿地规划建设研究。以吴淞江生态间隔带为试点启动专项规划编制。“五小环”,规划建设五个环新城森林生态公园带,实施一批 100 公顷以上的“绿心”公园。

## (三)环廊森林片区建设工程

聚焦环城生态公园带体系和重点生态走廊,集中连片推进外环绿带和吴淞江等 6 条生态间隔带、环新城森林生态公园带、黄浦江—大治河等市级生态走廊林地建设,有序构建市域生态空间网络,提升生态服务功能。

## (四)重点区域生态保护和修复工程

推动崇明北湖自然保护地保护修复、崇明东滩保护区白头鹤栖息地优化、南汇东滩、九段沙区域的外来物种入侵整治工程方案研究,恢复湿地原生植被;协同推动蓝色珠链建设,提高湿地生态

功能。推进崇明北湖(东)林水复合生态修复、临港新片区南汇嘴生态园建设。

#### (五)绿化林业“四化”等提升工程

结合公园绿地建设及提升和“一街一景”布局,建设100个“四化”市级示范点。调整和补植以乡土植物为主体的“四化”树种,建成“四化”示范森林10万亩,引进、繁育和推广20种“四化”林木树种,建成5个“四化”苗木基地。在重点公益林区域,实施林业有害生物和森林防火等灾害预警防控项目。

#### (六)市级绿道网络工程

贯通外环绿道,展现“生态秀带”。启动大都市圈绿道建设,郊区依托绕城森林、生态廊道等初步建成“一区一环”绿道网络,主城区持续推进以川杨河、淀浦河、蕴藻浜、张家浜等骨干河道为骨架的滨水廊道及两岸绿道建设。

#### (七)垃圾分类转运设施建设工程

在静安、普陀、浦东、松江、嘉定等区继续新建/改建16座生活垃圾中转设施,新增转运能力7200吨/日。推进黄浦江军工路、柳港等环卫保洁码头建设。在浦东、杨浦、闵行、宝山、嘉定、长宁等区设置建筑垃圾转运码头,增加转运能力8万吨/日。在宝山、徐汇建设2座可回收物集散场,新增集散能力3600吨/日。

#### (八)老港生态环保基地建设工程

推进上海生物能源再利用项目二期(1500吨/日)、可回收物再利用项目(500吨/日)、二次固废深度利用项目(3000吨/日、分

期实施)、生态修复及固废环保科创中心等项目建设,实施沼渣资源化利用中试项目。基本建成环保科创、再生资源利用、固废集中处置和发展预留4个主要功能布局,将老港基地打造为国内领先的固废资源循环利用基地。

#### (九)“美丽街区”建设工程

新建300个以上“美丽街区”,打造50个示范“美丽街区”,探索“美丽街镇”建设。突出抓好“一江一河”两岸、“申字型”高架、历史风貌保护区域、重大活动区域、城市副中心、市民集中居住区域、入沪主要通道、城市主要道路和景观区域、五个新城等重点,进一步巩固提升环境实效,更好带动市容环境品质提升。

#### (十)景观照明建设工程

持续提升黄浦江两岸(从吴淞口到徐浦大桥段)景观照明品质,完成苏州河两岸(外环至外滩)、延安高架道路—世纪大道沿线(外环线至浦东世纪公园)、南北高架两侧(中环线内)景观照明建设任务。基本完成南京东路、淮海中路、西藏中路等5条道路,徐家汇、五角场、虹桥商务区、上海火车站等20个地区的核心区域、重点区域的景观照明建设和提升任务。建成五个新城、新市镇夜景照明特色区域。建成济阳路立交、逸仙高架、沪渝高速(上海段)、龙航路等沿线景观照明。

### 七、保障措施

#### (一)落实规划用地空间

按照生态空间规划和环卫设施专项规划要求,落实绿化造林

和环卫用地空间。重点研究明确涉农空间实施林地建设实施细则,编制造林专项规划、湿地保护专项规划和环卫设施规划,深化生态空间管控要求和建设标准,为规划确定的生态和设施建设提供空间保障。

## (二)强化政策措施支撑

逐步建立与行业公共服务定位相匹配的财政投入机制。完善林业发展政策,深化绿地配套政策。建立并完善湿地分级分类管理,推进湿地征占用和确权登记制度落实。研究建立垃圾分类减量激励机制,落实垃圾转运和处理设施建设资金补贴政策,研究明确湿垃圾资源化利用产品标准,制定湿垃圾再生有机介质用于绿林地土壤改良专项补贴政策。健全完善“美丽街区”、市容景观建设管理投入机制。

## (三)推进人才队伍建设

重点抓好高层次人才队伍建设,实施后备干部队伍建设工程,推进急需紧缺专业人才培养引进。推动行业评价专家库建设,建立多元化人才评价机制。继续推进劳模创新工作室等工作项目,完善职业技能工种开发、实训基地建设和等级晋升制度。摸清基层队伍现状,夯实基层队伍力量,建立适应行业发展的基层队伍管理机制。

## (四)促进行业科技发展

强化城市生态空间“四化”、生物多样性恢复与提升、垃圾分类、处置与循环利用、超大城市市容景观精细化管控、行业大数据

分析利用等重大科技项目攻关,促进基础性科研成果的积累和创新,加快科技成果转化和推广应用。推广使用环卫新能源车,不断提升绿化林业机械化作业水平。

#### (五)完善规划监测评估制度

加强年度计划与发展规划的衔接,明确指标、任务、项目清单和年度实施要求。分解落实规划任务,开展规划实施年度监测评估、中期评估和总结评估。完善规划主要指标的统计、监测、评估、考核制度,强化对约束性指标完成情况的评价考核。

#### (六)加强社会动员和宣传

规范和促进各类志愿者队伍健康发展,为垃圾分类和生态空间建设,凝聚共识、汇聚力量。适应融合传播新形势,发挥“绿色上海”新媒体矩阵传播优势,推动行业宣传线上线下同步发声、传统媒体和新媒体同频共振、市区两级同向发力。建立完善行业影视影像资源收集和共享机制,讲好行业发展的精彩故事。

---

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15日印发

---