

# 上海市绿化和市容管理局文件

沪绿容〔2021〕208号

## 关于印发《关于推进上海市公园城市建设的指导意见》的通知

各区政府，各市级管委会，市政府有关委、办、局：  
《关于推进上海市公园城市建设的指导意见》已经市政府常务会议审议通过，现印发给你们，请认真按照执行。

2021年6月21日

---

上海市绿化和市容管理局办公室

2021年6月21日印发

---

# 关于推进上海市公园城市建设的指导意见

为深入践行习近平总书记提出的“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，推动建设体现中国特色、时代特征、上海特点的公园城市，助力建设令人向往的创新之城、人文之城和生态之城，进一步提升城市能级和核心竞争力，谱写“城市，让生活更美好”的新篇章，现就推进本市公园城市建设提出如下指导意见。

## 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，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，认真学习贯彻习近平总书记考察上海以及在浦东开发开放 30 周年庆祝大会上的重要讲话精神，深入践行习近平生态文明思想和“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，进一步优化“市民—公园—城市”三者关系，积极破解超大城市生态环境建设瓶颈，不断推动绿色空间开放、共享、融合，让绿色成为城市发展最动人的底色、人民城市最温暖的亮色，更好地满足人民日益增长的优美生态环境需要。

### （二）基本原则

1. 坚持公园姓公，服务人民。坚持公园的公益属性，

坚持以人民为中心，按照既有绿色又有彩色，既有绿化又有文化，既有森林又有园林，既可视又可达的要求，全力增加绿色开放空间，全面提升生态环境品质。

**2. 坚持三生融合，协同创新。**贯彻“城市是一个有机生命体”的系统思想，通过土地、资金、政策等体制机制创新，推动公园形态与城市空间有机融合，促进生态、生产、生活空间相宜，体现高质量发展与高品质生活。

**3. 坚持共建共享，社会参与。**发挥政府在公园城市建设、管理、保护、监督和投入等方面的主要作用，引导企业和市民参与公园城市建设，形成共建共享的良好氛围，探索政府、市场、社会参与建设运营的多元模式。

**4. 坚持规划引领，试点先行。**按照公园城市建设有关要求，统一规划、建设和管理的思路与标准，引导各部门共同推进建设。聚焦城市发展重点功能区域开展试点工作，探索实施路径，突破政策难点，带动公园城市的全面建设。

### **(三) 总体目标**

“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念和公园城市建设有关要求有机融合，生态、生产、生活协调发展，生态空间系统更加完善，宜居宜业魅力充分彰显，基本建成坚定不移贯彻新发展理念、创造高品质生活的超大型美丽城市。

至 2025 年，公园与城市更加开放融合，公园城市治理取得突破，生态价值转换效益明显。公园数量从 438 座增加到 1000 座以上，森林覆盖率从 18.49% 提升到 19.5%，市域

绿道总长度达 2000 公里左右，除动物园、植物园等专类园以及古典园林外的公园原则上全部实现免费开放，新建公共服务设施附属绿地开放度明显提升，创建一批公园城市示范区域。

至 2035 年，公园城市基本建成，城市有机更新，公园最宜休憩，优美环境人人享有，生态价值高效转换，生态效益充分彰显。生态空间占比达到 60% 以上，森林覆盖率达到 23% 左右，力争建成 2000 座公园，市域骨干绿道长度达 2000 公里左右，有条件的新建公共服务设施附属绿地全面开放共享，公园绿地全时段开放率达到 50%，市民对城市绿色开放空间的满意度显著提升。

## 二、主要任务

推动“公园+”与“+公园”建设，以公园为基底注入多元功能，强化公园与城市的全面开放、融合、提质。

### （一）开展全域公园建设

#### 1. 打造生态网络基底

突出规划引领，推进土地利用与林地建设两图合一编制工作。完善“双环、九廊、十区”的多层次、成网络、功能复合的生态网络体系。通过大型公园、集中片林、滨河沿路林带建设，不断提升外环绿带与近郊绿环生态品质，并通过生态间隔带进行串联。推进实施环城生态公园带建设，加快外环绿带品质提升、楔形绿地和环新城森林生态公园建设。推进黄浦江、大治河等九条市域生态走廊建设，集聚林地、

农田、水系等生态要素，增加郊野公园（区域公园）、绿道等休闲空间，构建市域生态骨架。强化市域十片生态保育区的保护与融合发展，促进永久基本农田集中连片，与水脉、林网组成复合的生态空间。（责任部门：市绿化市容局、市规划资源局、市农业农村委）

## 2. 建设城乡公园体系

全面开展城乡公园体系建设，提升全域公园品质。城区内完善城市公园的服务品质，提升大型节点城市公园的生态与休闲品质，强化城市公园与各类高能级公共服务设施的融合。提升社区公园的覆盖水平，以15分钟社区生活圈为标准，强化社区公园的可达性，与社区服务设施结合设置，满足日常休闲需求。强化口袋公园的就近服务，在中心城区等土地资源有限的空间内建设口袋公园。郊野地区探索开展长江口国家公园相关研究，完善自然保护地体系，成为公园城市的物种庇护所和种质资源库。彰显郊野公园的生态魅力，建设提升一批特色鲜明的郊野公园，完善郊野公园高品质、复合型配套设施，逐步形成与城市发展相适应的大都市游憩空间格局。营造乡村公园的本土特色，结合郊野地区田、水、林特色生态资源，推进兼具优质生态本底、乡土文化特色与休闲服务功能的“一村一园”建设。提升开放林地的休闲功能，提升和改造现有林地资源，强化生态涵养和休闲功能的复合。（责任部门：市绿化市容局、市规划资源局、市水务局、市生态环境局）

### 3. 串联全域公园网络

全面开展蓝网绿道体系建设，强化全域公园的有机串联。推进滨水沿路两侧绿道建设，提升公共空间品质，促进生态、生活功能的有效融合，承载市民健身、休闲等功能，形成连续畅通、功能复合的公共活动空间。中心城依托商业中心步行街道、景观道路绿地以及历史风貌街区等空间，创建宜人的林荫道网络。（责任部门：市绿化市容局、市交通委、市住房城乡建设管理委、市水务局）

## （二）推动全面开放融合

### 1. 以“+公园”引导全面品质提升

以“+公园”建设全面推动城区、园区、街区、校区、社区、乡村的品质提升。城区方面，以公园为基底，构筑开放空间网络，提升城区活力和品质，以高品质公园为引领，强化功能复合，打造宜居宜业环境。园区方面，以公园为助力优化营商环境，以公园绿地实施为基础，融合企业与人才的服务功能，完善园区生活配套，形成室内户外一体的办公、休闲、交流环境。街区方面，聚焦道路设施、城市家具、建筑立面、沿街绿化、街景小品、招牌广告、景观灯光等全要素进行优化，增设公共空间休憩座椅，深化社会共建共享。校区方面，结合绿色学校创建，提升校园附属绿地的环境品质，逐步推进高校绿化空间的开放共享，强化校区与社区的有机融合。社区方面，针对不同人群的需求，完善社区居住、就业、出行、服务、休闲功能，强化社区服务设施与绿化环

境的有机融合，全面提升社区的绿化感受度与空间品质。**乡村方面**，加强村庄设计，突出乡村景观对乡村振兴的促进作用，以郊野公园建设为龙头，以“一村一园”建设为补充，通过点状供地完善配套设施，发挥公园效益，推进农田林网建设，改善乡村风貌，吸引新型产业，促进乡村振兴。（责任部门：各区政府、各市级管委会、市经济信息化委、市科委、市教委、市农业农村委、市规划资源局、市绿化市容局）

## 2. 以“公园+”推动全面功能融合

面向所有人群的空间需求，加强公园与体育、文化、旅游等各类功能的有机融合，通过功能的互补与联动整体提升城市品质。**“+体育”带动城市活力**，结合公园绿地布局各具特色的市民休闲健身与运动场地、场馆，为市民提供环境优美的健身场所。**“+文旅”彰显城市魅力**，结合公园绿地、滨江水岸等绿色开放空间布局博物馆、美术馆、影剧院、图书馆及各类文旅设施，举办草地、森林音乐会等文化活动，营造城市的文化氛围。**“+服务配套”提升便民功能**，因地制宜推动社区服务设施、商业设施、停车设施等与公园绿地结合，综合提升公园绿地的空间品质与服务水平。**“+安全”强化城市韧性**，结合各类城乡公园空间因地制宜推进应急避难场所与设施、雨水调蓄设施、人防设施等建设。（责任部门：市绿化市容局、市规划资源局、市体育局、市文化旅游局、市交通委、市水务局、市人防办、市商务委、市应急局）

### 3. 推进公园绿地全面开放共享

加强科学化、精细化、智能化管理，逐步推动公园绿地全面免费开放；加强绿色开放空间与全天候活动的结合，根据公园绿地、休闲林地等绿色空间的区位特征，完善适合多元人群的配套设施，逐步形成全时段的开放空间；突出公园的特色化营造，结合户外体验、自然教育、疗愈身心等功能，营造具有特色亮点的公园绿地。

探索既有附属绿地的品质提升、开放共享，引导商业、文化、体育、旅游等各类设施附属绿地分时段合理开放与利用。引导规划附属绿地开展统一设计，推进产业园区绿化专项规划编制，在绿地率统筹平衡的基础上，优化绿化布局，提升绿化效益，将零散的附属绿地相对集中，推动开放共享，提升园区的环境品质；在产业区、商务区、居住区等不同区域范围内，针对不同类型附属绿地的开放需求，倡导一体化城市设计工作，涉及出让的土地，作为规划设计条件纳入土地出让合同，并开展全生命周期管理。开展高架、围墙、公共服务设施等空间的立体绿化建设，推进商业、文化、体育等公共服务设施的屋顶绿化建设。（责任部门：市经济信息化委、市科委、市教委、市文化旅游局、市规划资源局、市体育局、市商务委、市交通委、市绿化市容局）

## （三）“十四五”重点安排

### 1. 重点发展区域

以“一江一河一带”推动主城区生态空间开放融合。中

心城区以“一江一河”滨水空间贯通开放为带动，以城市更新推动绿化建设，加强社区公园、口袋公园建设，促进附属绿地的开放共享与功能融合。以外环绿带向内连接楔形绿地、向外连接生态间隔带，形成环城生态公园基底，带动主城片区的转型升级与城市功能提升。（责任部门：相关区政府、市绿化市容局、市一江一河办）

以“绿心”公园引领五个新城环境品质全面提升。五个新城打造高品质“绿心”公园，凸显“一城一园一湖”的独特景观，完善公园体系，推进环新城森林生态公园建设，加强绿地空间与公共活动的融合，通过蓝网绿道进行串联，持续构筑蓝绿交织、开放贯通的“大生态”格局。（责任部门：嘉定区、青浦区、松江区、奉贤区政府，临港新片区管委会）

以公园绿地建设促进产业转型区域功能完善和融合创新。围绕张江、紫竹等创新集聚区域以及桃浦、南大、吴淞等产业转型区域，统筹产业用地附属绿地布局，促进中心公园的建设提升、融合创新以及生产生活服务功能，整体提升园区品质，增强对企业和人才的吸引力。（责任部门：市科委、市经济信息化委、市绿化市容局、市规划资源局、市科创办）

## 2. 重大建设项目

积极推进环城生态公园带建设。全面提升“环上”外环绿带生态景观和服务能级，新增35处“环上”公园、100公

里以上外环绿道，按照绿化、彩化、珍贵化、效益化要求改造提升 500 公顷绿带；积极推进“环内”楔形绿地建设，三林、森兰、碧云、桃浦等 4 块楔形绿地建成开放，北蔡、吴淞、大场、吴淞江、吴中路等 5 块楔形绿地启动建设，三岔港楔形绿地启动规划建设研究；有序探索“环外”生态间隔带建设，有意愿、有条件的的相关区启动专项规划编制和建设方案研究；联动打造“五个新城”环新城森林生态公园带，建设一批环新城森林生态公园，逐步形成“一大环+五小环”环城生态公园带体系。（责任部门：相关区政府、市绿化市容局、市规划资源局、市发展改革委）

**着力实施千座公园计划。**推进建设世博文化公园、北外滩中央公园、前湾公园、上达河公园、南汇嘴生态公园、奉贤中央森林公园、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。（责任部门：相关区政府、市绿化市容局、市规划资源局、市农业农村委）

**强化实施全域绿道网络。**贯通外环绿道，展现“生态秀带”。新建市域绿道 1000 公里，其中骨干绿道 500 公里。

启动实施大都市圈绿道，建设骨干绿道网络；郊区各区依托绕城森林、生态廊道等初步建成“一区一环”；主城区沿骨干河道两侧 20 米构筑连续开放的公共空间，持续推进以川杨河、淀浦河、蕴藻浜、张家浜等为骨架的滨水廊道及两岸绿道建设。（责任部门：相关区政府、市绿化市容局、市水务局）

### 3. 重要提升举措

**彰显江南园林特色风貌。**保护和提升豫园、秋霞圃、古猗园、曲水园、醉白池等一批体现江南特色的历史名园。聚焦历史文化名镇、名村与其他传统村落，打造江南园林，构建多元活力、独特魅力的公共文化空间。（责任部门：市绿化市容局、市规划资源局、市文化旅游局）

**推动绿化“四化”建设提升。**结合公园绿地建设提升和“一街一景”布局，建设 100 个“四化”市级示范点，建成外环“彩带”。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。（责任部门：市绿化市容局）

**引导单位绿化开放共享。**通过新建单位绿化的规划设计和既有单位绿化的拆墙透绿，积极推进单位绿化社会共享工程，共实施 200 处以上，其中引导公共服务设施的附属绿地进行开放；建成 20 处以上“特色功能+公园”示范点。（责任部门：市经济信息化委、市科委、市教委、市文化旅游局、市体育局、市商务委、市规划资源局、市绿化市

容局)

有序开展公园城市相关创建工作。制定“公园城区”的创建标准，围绕北外滩地区、杨浦滨江地区、四大主城片区以及五个新城全面开展“公园城区”创建工作。将公园城市建设有关要求和关键指标纳入绿色园区标准，聚焦重点产业创新集聚区域以及产业发展转型区域，创建10个以上“公园型”示范园区。将公园城市建设有关要求和关键指标纳入美丽街区创建标准，结合《城市容貌规范》《上海市街道设计导则》等，进一步加强空间的开放共享，提升建成100个“公园型”美丽街区。将公园城市建设有关要求和关键指标纳入15分钟社区生活圈示范创建工作，提升建成30个“公园型”社区生活圈。将公园城市建设有关要求和关键指标纳入乡村振兴示范镇、村的创建工作，结合乡村生态和文化本底，建成10个以上“公园型”乡村振兴示范片区以及50个以上“公园型”乡村振兴示范村。(责任部门：各区政府、各市级管委会、市经济信息化委、市科委、市教委、市农业农村委、市规划资源局、市绿化市容局)

### 三、保障措施

#### (一) 加强组织领导

发挥市绿化委员会作用，加强对公园城市建设工作的统筹指导。市绿化市容局负责抓好重点任务落实，加强监督考核，市相关部门根据职责分工，形成工作合力。各区政府是公园城市建设的责任主体，负责细化工作任务，全力组织实

施。

## （二）注重顶层设计

编制《上海市公园城市规划建设导则》，明确规划、建设、管理的思路与标准，体现公园城市无界融合，融汇创新、人文、生态等多元专业标准，建立城市绿线、道路红线、河道蓝线内外绿色开放空间的一体化规划设计机制。提升公园城市的数字化管理水平，提高公园绿地的5G网络覆盖率，支撑公园城市的精准化服务及精细化管理，开发公园城市应用场景。

## （三）创新体制机制

坚持顶层设计与鼓励基层探索相结合，聚焦重点发展区域、重大建设项目，加大国土空间利用、生态价值转化、市民有序参与等领域的体制机制创新力度，探索形成可复制可推广的经验做法。

附表：1. 公园城市指标体系指引表

2. “十四五”重点安排表

## 附表 1

## 公园城市指标体系指引表

编号	关键指标	2025 年指标	2035 年指标	指标说明与指引
1	生态空间占比	58%以上	60%以上	参照上海 2035 总体规划中生态空间占比的指标要求。
2	森林覆盖率	19.5%	23%左右	参照上海 2035 总体规划中森林覆盖率的指标要求。
3	人均公园绿地面积	9.5 平方米	13 平方米	参照上海 2035 总体规划中人均公园绿地面积的指标要求。
4	公园数量	1000 座	力争 2000 座	以建设公园的数量，突出公园建设的水平。
5	开发边界内 3000 平方米以上公园 500 米半径覆盖水平	85%	100%	突出公园的便捷可达，强调对生产、生活等各类人群的覆盖。
6	市域绿道长度 (骨干绿道长度)	2000 (1000) 公里	3000 (2000) 公里	市域绿道（含骨干绿道）长度，突出生态休闲网络的联系程度。
7	立体绿化建设量	40 万平方米/年	40 万平方米/年	以立体绿化建设为手段，综合提升城市的绿化感知度。

编号	关键指标	2025 年指标	2035 年指标	指标说明与指引
8	公园绿地全时段开放共享率	基本实现免费开放、 延长开放	50%以上公园绿地 全时段开放	以全时段开放的公园绿地数量占公园总数的比例作为指标。
9	对城市绿色开放空间的 满意度	提升	显著提升	突出绿色开放空间的品质、开放性以及对人民的便利性、感知度等综合方面的提升。
10	新建公共服务设施附属绿地 开放共享	提升	有条件的新建公共服务设施 附属绿地全面开放共享	以新增附属绿地的开放引导为主要标准，强化全域绿色空间的开放共享水平。
11	可实施高架立体绿化和沿口 花卉布置实施率	显著提升	90%	
12	工地（2 年以上）围墙 立面绿化实施率	显著提升	90%	
13	可实施社会地面停车场 林荫化的实施率	显著提升	90%	
14	抛荒地占比	降低	低于 5%	

## 附表 2

## “十四五”重点安排表

任务编号	分项任务	工作任务	主要部门
1	重点发展区域	以“一江一河一带”推动主城区生态空间开放融合	相关区政府、市绿化市容局、市一江一河办
2		以“绿心”公园引领五个新城环境品质全面提升	嘉定区、青浦区、松江区、奉贤区政府，临港新片区管委会
3		以公园绿地建设促进产业转型区域功能完善和融合创新	市科委、市经济信息化委、市绿化市容局、市规划资源局、市科创办
4	重大建设项目	积极推进环城生态公园带建设	相关区政府、市绿化市容局、市规划资源局、市发展改革委
5		着力实施千座公园计划	相关区政府、市绿化市容局、市规划资源局、市农业农村委
6		强化实施全域绿道网络	相关区政府、市绿化市容局、市水务局
7	重要提升举措	彰显江南园林特色风貌	市绿化市容局、市规划资源局、市文化旅游局
8		推动绿化“四化”建设提升	市绿化市容局
9		引导单位绿化开放共享	市经济信息化委、市科委、市教委、市文化旅游局、市体育局、市商务委、市规划资源局、市绿化市容局
10		有序开展公园城市相关创建工作	各区政府、各市级管委会、市经济信息化委、市科委、市教委、市农业农村委、市规划资源局、市绿化市容局

