

上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2022〕24号

上海市人民政府办公厅 关于科学绿化的实施意见

各区人民政府,市政府各委、办、局:

为贯彻落实《国务院办公厅关于科学绿化的指导意见》(国办发〔2021〕19号),推动上海国土绿化高质量发展,全面推进生态之城建设,现提出以下实施意见。

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,全面贯彻党的二十大精神,深入贯彻习近平生态文明思想和习近平总书记考察上海重要讲话精神,践行绿水青山就是金山银山的理念,坚持山水林田湖草沙系统治理,优化城乡生态空间布局,全面推行林长制,提高国土绿化精细化管理水平,增强生态系统功能和生态产品

供给能力,提高生态系统碳汇能力,探索超大城市国土绿化高质量发展新路径,为建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市构筑坚实的绿色生态基础。

(二)工作原则

——坚持规划引领、系统治理。以本市生态空间专项规划及相关规划为引领,优化城乡生态空间布局,坚持按照规划实施绿化造林,促进各类生态要素保护与融合发展,推进生态网络结构优化和功能提升。

——坚持以人为本、量质并举。践行人民城市重要理念,推进国土绿化共建、共治、共享。打造城市绿化景观精品,提升“绿化、彩化、珍贵化、效益化”水平。探索“公园+”“生态+”模式,营造生产、生活、生态相互融合的开放新空间,创新生态价值转化路径,满足人民群众对优美生态环境的需求。

——坚持节约集约、创新发展。坚持适地适树,加大科技支撑,实施低扰动施工、低成本维护,科学务实开展国土绿化。针对上海超大城市特点,进一步提高土地节约集约利用水平。

二、主要任务

(一)科学编制国土绿化规划。按照本市生态空间专项规划提出的“双环、九廊、十区”生态网络结构,结合第三次全国国土调查数据和“三区三线”划定成果,组织编制区级绿化相关规划,并与区级国土空间规划相衔接,实现多规合一。在城市开发边界内,结合控制性详细规划编制落实绿地空间布局,通过拆违建绿、留白增绿、见缝插绿、更新添绿等方式,应绿尽绿、积小成片,增加城市绿地总量。在城市开发边界外,组织编制造林专项规划,落实最严格

的耕地保护制度,实现造林地块精准落地上图。市、区规划资源、水务、交通、教育、房屋管理、农业农村等部门,结合河道整治、市政(农村)道路建设以及校园和居住区改造、高标准农田建设、农村土地综合整治等,协同推进城乡绿化。(责任单位:市绿化市容局、市规划资源局、市教委、市交通委、市农业农村委、市水务局、市房屋管理局,各区政府、临港新片区管委会)

(二)规范绿化造林建设管理。按照本市国土空间用途管制相关规定,规划绿地按照批准的控制性详细规划确定的绿线开展规划选址,实施造林按照批准的造林专项规划确定造林范围,并符合年度造林计划。严禁违规占用耕地绿化造林,确需占用的,必须依法依规严格履行相关手续。坚决制止耕地“非农化”,防止耕地“非粮化”。造林专项规划中确定的减量化地块完成减量后应当实施造林。绿化造林项目应征求规划资源主管部门意见后开展立项工作,项目建设单位组织编制作业设计,绿化主管部门会同相关部门对作业设计的用地、用水、技术措施等进行合理性评价,并监督实施。对社会普遍关心且政府主导的重点绿化项目,应当鼓励公众参与,广泛听取各方面意见。加强绿化造林施工管理,充分保护原生植被、野生动物栖息地、珍稀植物等,禁止毁坏表土、全垦整地等。(责任单位:市绿化市容局、市规划资源局、市发展改革委、市住房城乡建设管理委,各区政府、临港新片区管委会)

(三)科学务实推进绿化建设。鼓励实施屋顶绿化、垂直绿化、沿口绿化等多种形式立体绿化。加大力度,切实推进破墙透绿、拆墙退绿等单位附属绿地开放共享工作。鼓励农民通过栽植果木、花卉、乡土珍贵树种等,开展农村庭院“四旁”(水旁、路旁、村旁、宅

旁)绿化。因地制宜选择优良树(草)种,加强外来入侵植物防控。提倡使用全冠苗和容器苗,严禁截干苗木用于绿化和天然大树进城。推广低维护成本的宿根开花地被应用,减少大规模草坪、整形色块的应用。提倡使用多种混交模式进行植物配置,营造近自然林草植被。对于绿化造林地块,根据需要实施土壤改良和微地形营建,可使用无害化处理后的建筑垃圾和达标的污泥制成品,鼓励使用园林绿化废弃物堆肥产品。(责任单位:市绿化市容局、市发展改革委、市教委、市规划资源局、市住房城乡建设管理委、市农业农村委、市体育局、市机管局,各区政府、临港新片区管委会)

(四)提升绿化造林质量和效益。充分利用绿化隔离带种植开花色叶树木,推广行道树新优树种,开展行道树附属设施综合整治,建设林荫道和绿化特色道路。完善绿化造林管护制度和投入机制,规范养护作业行为。完善“公园+”机制,加强公园与体育、文化、旅游等各类功能的有机融合,拓展公园主题功能。因地制宜改造绿地和林地,丰富林相,稳步提高乔木种植比例,积极提升绿化空间生态景观水平,实施森林质量精准提升工程。在确保林地面积不减少、林地质量不下降、林地管理水平不降低等前提下,鼓励开展多种形式的林地适度规模经营。加快推进开放休闲林地建设,因地制宜建设乡村绿道。着力调整优化经济果林品种结构,示范推广林下复合经营。完善重大有害生物监测预报网络,做好松材线虫病、美国白蛾等重大有害生物防治工作。增强森林与公园绿地火灾监测预警和应急扑救能力。开展林地分等定级工作,促进林地资源保护与合理开发利用。(责任单位:市绿化市容局,各区政府、临港新片区管委会)

(五)加强绿化资源精细化管理。组织开展生态综合监测评价工作。对接第三次全国国土调查成果底版,完善全市绿地、林地和湿地资源管理“一张图”“一套数”监测体系,逐步纳入各级城运中心“一网统管”平台,完善问题发现和处理机制,为强化国土绿化监督管理、考核评价等提供依据。完善生态功能监测评价与碳汇计量,强化对绿地和林地的土壤质量监测,加强对各类资源动态监测数据的评估分析和成果应用。研究建立生态空间指标体系,丰富和完善公园内涵界定,对开放且具有公共服务功能的绿地和林地逐步纳入城乡公园指标统计。研究完善森林资源目标责任考核指标,优化森林资源认定标准。(责任单位:市绿化市容局、市规划资源局,各区政府、临港新片区管委会)

(六)保护古树名木和城市树木。重大工程在规划选址和方案设计阶段,应优化选址和方案设计,尽可能做到不搬迁或少搬迁大树,最大程度保留大树资源。市政建设涉及现状乔木的,应充分听取绿化部门意见,道路拓宽改建应尽可能保留原有行道树,绿道建设、口袋公园改建以及老公园改造过程中应做好大树保护。确需搬迁的,经过科学论证,广泛听取各方面意见后,严格按照规定程序办理行政许可,并加强事中事后监管,确保规范搬迁大树。严格保护修复古树名木、后续资源及其自然生境,做好古树复壮及建设期古树名木保护,严禁破坏古树名木及后续资源,将古树名木和古树后续资源位置、保护区范围作为规划管理要素在规划大机平台上标注,实行最严格的管控,避免城市开发建设挤占、破坏古树名木和古树后续资源生长环境。加强开发建设地块古树名木动态监管,积极抢救复壮濒危衰弱的古树名木。(责任单位:市绿化市容

局、市规划资源局、市发展改革委、市住房城乡建设管理委、市交通委、市水务局、市通信管理局,各区政府、临港新片区管委会)

(七)强化资源保护和执法监管。更好发挥林长制牵引作用,坚决杜绝违规毁林(湿)占绿行为。完善生态资源保护制度和联合执法协调机制。加大执法力度,严肃查处破坏古树名木、乱砍滥伐林木、乱采滥挖野生植物、乱占滥用绿化用地等违法行为。严控生态资源减量,加强占补平衡管理。规划部门应加强对各类建设项目选址选线方案的审核,尽量不占或少占绿地、林地等生态资源,经论证确需占用的,建设单位应组织编制占补平衡方案。(责任单位:市绿化市容局、市规划资源局、市住房城乡建设管理委、市交通委、市城管执法局,各区政府、临港新片区管委会)

三、保障措施

(一)加强组织领导。全面推行林长制,明确各级领导干部保护发展森林资源目标责任。各区政府要切实履行科学绿化主体责任,各部门根据职责分工,协同推进科学绿化。各级绿化委员会要充分发挥组织领导、宣传发动、协调指导等作用,强化国土绿化管理、监督检查、考核评价等工作。广泛开展宣传教育,加强舆论引导,弘扬科学绿化理念,倡导节俭务实绿化风气,增强全社会爱绿植绿护绿意识。

(二)完善政策机制。滚动实施本市三年林业政策,充分用好绿化基金,稳定市对区重点绿化补贴政策等,不断完善公共财政支持绿化建设的政策措施,建立稳定的投入保障机制。各级财政资金加大对绿化造林、生态修复、资源管护、林地利用、灾害防控、监测评价、科研攻关等方面的投入力度。

(三)健全管理制度。推动完善公园、森林管理地方立法工作。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,支持浦东新区率先进行创新探索,条件成熟时,可以在全市推广。探索研究森林经营相关产业开发的土地和投融资支持政策。

(四)强化科技支撑。建设完善上海城市森林生态系统国家定位观测研究站、国家林草局城市困难立地生态园林重点实验室以及上海城市植物资源开发应用工程技术研究中心等国家、省部级科研平台,加强行业科技攻关和成果推广应用。优化完善行业技术标准体系,推进行业数字化转型,提升养护作业机械化、智能化水平。

2022年12月28日

(此件公开发布)

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

2022年12月29日印发
