

住房和城乡建设部文件

建城〔2012〕166号

住房城乡建设部关于促进 城市园林绿化事业健康发展的指导意见

各省、自治区住房城乡建设厅，北京市园林绿化局，上海市绿化和市容管理局，天津市市容和园林管理委员会，重庆市园林事业管理局，新疆生产建设兵团建设局：

为全面贯彻落实党的十八大精神，进一步深入落实科学发展观，大力推进生态文明建设，加强城市园林绿化规划设计、建设和管理，促进城市园林绿化事业健康、可持续发展，现就城市园林绿化工作提出如下意见：

一、促进城市园林绿化事业健康发展的重要性和紧迫性

城市园林绿化作为为城市居民提供公共服务的社会公益事业

和民生工程，承担着生态环保、休闲游憩、景观营造、文化传承、科普教育、防灾避险等多种功能，是实现全面建成小康社会宏伟目标、促进两型社会建设的重要载体。

各地住房城乡建设（园林绿化）主管部门要从战略和全局发展的高度，充分认识促进城市园林绿化事业健康发展的重要性和紧迫性，进一步统一思想，落实各项措施，积极推进城市园林绿化工作，创造良好人居环境，促进城市可持续发展。

二、指导思想、基本原则和目标任务

（一）指导思想

以科学发展观为指导，将城市园林绿化作为生态文明建设和改善人民群众生活质量的重要内容，作为政府公共服务的重要职责，切实加强全过程的控制和管理，推动园林绿化从重数量向量质并举转变，从单一功能向复合功能转变，从重建设向建管并重、管养并重转变，实现城乡绿化面积的拓展、绿地质量的提高和管养水平的提升，促进城市生态、经济、政治、文化和社会协调发展。

（二）基本原则

生态优先，科学发展。要树立按照尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，加强对城市所依托的山体、河湖水系、林地、生物物种等自然生态资源的保护，坚决纠正急功近利、贪大求洋等违背科学发展观和自然规律的建设行为。

量质并举，功能完善。要在合理增加城市绿量的基础上全面提升绿地品质。通过科学规划和合理设计，进一步完善绿地系统布局 and 结构，实现城市园林绿化生态、景观、游憩、文化、科教、防灾等多种功能的协调发展。

因地制宜，资源节约。要以“节地、节水、节材”和“减少城市热岛效应、减少城市空气和水体污染、减少城市建筑和基础设施能耗”为核心，在城市园林绿化规划、设计、建设和养护管理各个环节中最大限度地节约资源，提高资源使用效率，减少资源消耗和浪费，获得最大的生态、社会和经济效益。

政府主导，社会参与。明确城市政府责任，强化政府在资源协调、理念引导、规划控制、财政投入等方面的作用，鼓励民间资本通过政府购买服务的形式进入园林绿化的运营和养护，提升社会公众在园林绿化规划、建设和管理各个方面的参与度，实现全民“共建共享”的和谐发展。

（三）发展目标和主要任务

到 2020 年，全国设市城市要对照《城市园林绿化评价标准》完成等级评定工作，达到国家 II 级标准，其中已获得命名的国家园林城市要达到国家 I 级标准。

当前园林绿化工作的主要任务是：在积极拓展城市绿量的基础上，进一步均衡绿地分布，加强城市中心区、老城区的园林绿化建设和改造提升；紧密结合城市居民日常游憩、出行等需求，加快公园绿地、居住区绿地、道路绿化和绿道建设；继续推广节

约型园林绿化；不断完善绿地系统综合功能；以保护城市规划区内水系、山体、湿地、林地等自然生态资源为依托，统筹城乡绿化发展。

三、采取有效措施，促进城市园林绿化事业健康发展

（一）坚持公益性、专业化发展方向

城市园林绿化是重要的公益事业，必须坚持政府主导的原则，不能将城市公园绿地片面视为旅游资源和旅游产业内容，违背其公益性质进行经营性开发。城市园林绿化是涉及生态、土壤、植物、城市规划、建筑等多个专业的系统工程，不能简单等同于植树造林，进行粗放式建设和管理。城市园林绿化是唯一有生命的城市基础设施，与城市建筑物、构筑物及各类市政基础设施密不可分，必须统一规划、协同建设、综合管理。

（二）加强科学规划设计

1. 增强绿地系统规划的强制性和可实施性。各设市城市、县城要在2015年底前完成绿地系统规划的编制或修订工作，并纳入城市总体规划依法报批。绿地系统规划应根据地域自然条件和历史文化特征，合理设置各类绿地及园林绿化设施，采取点、线、面、环等多种形式，进行科学布局，形成完整有机的系统。绿地系统规划应包括绿地现状分析与评价、规划期限和目标、绿地指标、绿地系统总体结构、各类绿地布局、绿线、区域植物及引种育种规划、生物多样性保护、古树名木保护、防灾避险等主要内容。批准后的绿地系统规划要向社会公布，各级人民政府要定期

组织检查，督促落实。绿地系统规划确定的各类绿地实行绿线管制，园林绿化主管部门要会同城乡规划主管部门加快划定城市绿线，绿线划定后要在政府网站等主要媒体上公布，接受公众监督。

2. 严格把好城市绿地设计方案审查、论证关。要将节约型、生态型、功能完善型园林绿化的具体要求落实到设计方案审查要求中，从源头上控制追求高档用材和过大规格苗木、从山区移植古树到城市、引种不适合本地生长的外来植物、滥设粗劣雕塑和小品、使用昂贵灯具造景、盲目建设大广场和大水景等不符合科学发展观的做法。严格控制城市绿地设计方案中使用的苗木规格，胸径大于 15 厘米的速生树种乔木数量和胸径大于 12 厘米的慢生树种乔木数量在乔木总数中所占比例不得大于 10%。

（三）提升绿地建设品质

1. 积极拓展绿化空间。要对城市边角地、弃置地全部实施绿化，结合市政基础设施积极开展墙体、屋面、阳台、桥体、公交站点、停车场等立体空间绿化。

2. 均衡城市绿地分布。要结合旧城改造、棚户区改造项目，通过拆迁建绿、拆违还绿、破硬增绿、增设花架花钵等形式，加强城市中心区、老城区等绿化薄弱地区的园林绿化建设和改造提升。

3. 加快公园绿地建设。要按照城市居民出行“300 米见绿，500 米见园”的要求，加快各类公园绿地建设，不断提高公园服

务半径覆盖率。大力倡导文化建园，加大对地域、历史、文化元素的挖掘，提高公园文化品位和内涵，打造精品公园。

4. 完善居住区绿化。要加强对新建居住区绿地指标和质量的审核，并结合居民使用需求，通过增加植物配置和游憩、健身设施，对老旧小区绿化进行提升改造，完善居住区绿地的生态效益和服务功能。

5. 建设林荫道路。要加强城市道路绿化隔离带、道路分车带和行道树的绿化建设，增加乔木种植比重，在降低交通能耗、减少尾气污染的同时，为步行及非机动车使用者提供健康、安全、舒适的出行空间，达到“有路就有树，有树就有荫”的效果。

6. 增强绿地防灾避险功能。要通过合理利用城市湿地和增加下凹式绿地、透水铺装、路面雨水引流设施等措施，增强雨洪调控能力，滞留和净化雨水回补地下水。结合公园绿地、广场因地制宜设置应急避难场所，按照相关标准、规范配备应急供水、供电、排污、厕所等设施并保障日常维护管理到位。

7. 推广节约型园林绿化。要针对不同城市水质性、水源性缺水的情况，推广使用微喷、滴灌、渗灌、再生水利用和雨水收集利用等节水技术，探索并推广集雨型绿地建设。绿地铺装地面要使用透水透气的环保型材料，减少硬质铺装使用比例。坚持适地适树，优先使用苗圃培育的乡土植物种苗，通过科学配置，营建以乔木为骨干的复层植物群落，减少单一草坪应用，节省建设、养护成本。

8. 实施自然生态保护和修复。要加强城市规划区内的湿地资源和生物多样性保护，充分保护和利用城市滨水区域野生、半野生生境构建滨水绿地，推进城市水体护坡驳岸的生态化建设和修复，纠正随意改变自然地形地貌、挖湖堆山、拦河筑坝、截弯取直、护坡驳岸过度硬化等建设行为。强化城市内自然山体保护和绿化，对违法开山采石取土造成的裸露、破坏山体尽快实施生态修复。

9. 统筹城乡绿化。要加强城乡大环境绿化，结合城市道路、山体、水系、湿地、林地建设绿化隔离带、绿道、绿廊等，强化城乡之间绿色生态空间的联系。县、镇园林绿化建设不能简单模仿城市，要充分体现对县、镇自然山水资源和人文历史资源的保护和利用。

（四）规范市场监管

1. 加强从业单位资质和从业人员资格的管理。从事园林绿化工程设计、施工、监理的单位，要依法取得相应的资质，并在资质许可范围内承接业务。设计人员、监理人员要取得相应的执业资格并在资格许可范围内执业。城市园林绿化主管部门要加强对施工负责人、项目负责人、质量和安全管理专业的专业培训。

2. 完善工程建设程序。城市园林绿化主管部门要根据园林绿化工程特点及管理现状，研究制定规范工程建设程序的相关规定，完善项目报建、承发包交易、项目报监、施工许可和竣工验收备案制度。加强对各类园林绿化工程竣工验收的监督管理，对

其用材、用工、工艺、施工质量以及绿地指标的落实等严格把关，加大对违规项目的处罚力度，切实提高投资使用效率和工程建设水平，保障群众利益。

3. 严格招投标管理。园林绿化工程依法应当实施招投标的，要按国家和地方有关规定执行，并应充分考虑园林绿化的文化性、艺术性和园林植物具有生命力等特殊性和特殊性，通过公平、公正、公开的市场竞争方式确定设计、施工、养护、监理、质检单位，禁止串标、围标、低于成本价的恶意投标、弄虚作假等行为。

4. 强化工程质量监督。要制定园林绿化工程质量监督管理办法，完善对监理单位及监理人员的园林绿化专业技术资格要求，加强对园林绿化工程质量的监督检查和施工技术指导。

5. 加强行业诚信体系建设。城市园林绿化主管部门要会同相关主管部门和质量监督机构，定期发布城市园林绿化工程设计、施工、养护、监理单位遵守法律法规、工程质量、诚信等情况，及时公布违法违规企业名单及降低资质等级、吊销资质证书等处罚结果。

（五）强化日常管护

1. 切实执行绿线管理制度。要在城乡规划中全面引入绿线管理制度，对城市绿线内的用地进行严格管理，对侵占绿地、擅自改变绿地性质等违法行为加大检查和执法力度。确因特殊需要临时占用绿地的，要经园林绿化主管部门批准，按照有关规定办理临时用地手续，缴纳相关费用，并在被占绿地四周明显位置公示

占用单位、事由、期限和批准单位、时间及恢复措施等相关信息。开发利用绿地地下空间的，在报规划等有关部门审批时，应征求园林绿化主管部门的意见，并符合国家和地方有关规范，确保树木正常生长和绿地正常使用。

2. 严格保护园林树木。在城市建设中要加强原有园林绿化成果的保护，严禁擅自砍伐、移植园林树木。因同一个工程项目需砍伐大树（胸径 20 厘米以上落叶乔木和胸径 15 厘米以上常绿乔木）超过 2 株，或移植大树、实施大修剪超过 10 株，或需迁移古树名木的，必须在工程规划设计阶段进行专项论证，采取听证会、公示等形式，就砍伐、移植树木种类和数量、修剪程度等征求公众意见，接受社会监督。道路改造要制定对原有行道树妥善保留的实施方案，反对盲目更换树种、随意砍伐和移植行道树。要加大对古树名木及树龄大于 50 年的树木的保护力度，反对高价购买、移植非生产绿地内的树木，严禁从自然山林或乡镇农村直接采挖大树、古树进行异地移植。

3. 加强公园绿地监管。禁止借改造、搬迁等名义侵占公园绿地，确需搬迁的要经过充分论证，搬迁后不得改变公园绿地的公益性质，不得改变原址用地的公园绿地性质和使用功能。禁止将公园用地或园内设施以租赁、承包、买断等形式转交给营利性组织或个人经营。对侵占公园用地进行商业开发的，要限期整改，并恢复用地的公园绿地性质。对公园绿地内不符合规划、未经批准，并且与公共服务、公园管理功能无关的经营性场所，要坚决予以清退。

4. 强化专业化、精细化管理。各地要结合实际情况，制定完善园林绿化养护管理技术规范和养护定额标准，加快培养养护专业技术人员，加大养护资金投入。养护管理资金投入应占当地上一年度园林绿化建设总投入的 7-10%，同时不低于当地园林绿化养护管理定额标准。坚决纠正“重建轻管，只建不管”，绿地建成后无管养资金、人员保障，造成绿地难以发挥应有景观、生态效益的问题。要结合数字城市建设，加快城市园林绿化管理信息系统建设，提高遥感信息技术在绿地要素调查、古树名木保护、绿地系统监测、绿地跟踪管护等方面的应用水平。

（六）推动科技创新

要加强城市园林绿化的基础调研和应用研究，充实科研队伍，落实科研经费，加大新成果、新技术的推广力度，促进科研成果的转化和应用。要结合风景名胜区、植物专类园、综合公园、生产苗圃等建立乡土、适生植物种质资源库，开展相应的引种驯化和快速繁殖试验研究。要积极推广应用乡土及适生植物，在试验基础上推广应用自衍草花及宿根花卉等，丰富地被植物品种。要促进野生种群恢复、生境重建，满足城市园林绿化建设和生物多样性保护需求。

四、加强对城市园林绿化工作的组织领导

（一）落实地方责任，完善管理制度

要建立健全市政府主要领导负总责的城市绿化目标责任制，把城市园林绿化纳入市政府重要议事日程，并从管理机构、资金

投入和人员编制等方面给予保障，制定完善绿线管理、园林绿化工程管理、养护管理、信息公开及杜绝古树迁移、控制大树移栽、防止外来物种入侵等各项管理制度，确保城市园林绿化管理职能行使到位。

（二）巩固创建成果，推进生态园林城市建设

要在巩固国家园林城市创建成果的基础上进一步发展提升，将创建活动向县、镇延伸，向居民区和单位发展，向生态园林城市推进。省级住房城乡建设（园林绿化）主管部门要积极引导已获命名的国家园林城市推进生态园林城市创建工作，从实际出发，制定切实可行的创建目标和工作方案，促进城市园林绿化从以园林绿化为基础，向市政基础设施、住房保障、绿色出行、低碳交通、绿色建筑、循环经济、建筑节能等全方位的结合发展过渡；从追求外在形象整洁美观向提升城市生态功能、保护自然资源和生物多样性、保障城市生态安全和促进城市可持续发展转变。

（三）以示范项目带动，加强行业指导

住房城乡建设部将确定一批符合节约型、生态型、功能完善型园林绿化发展方向的园林绿化示范项目，向全国推广，发挥示范引领作用。各级园林绿化主管部门要对居住区、单位附属绿地和公路、铁路、湖泊、水库、河道等用地范围内的绿地加强行业指导，促进其按照国家标准规范要求，实施专业化规划设计、建设和规范化管理。

（四）完善法规标准，建立长效监管机制

要严格贯彻执行《城市园林绿化评价标准》等国家及行业标准，有条件的城市要结合实际情况，尽快制定、修订地方法规，加强对毁绿、占绿等违规行为的处罚力度，强化对城市园林绿化的保护。各级园林绿化主管部门要与规划、纪检、监察、财政、审计、房产、执法等有关部门联动配合，加大对违法违规行为的查处力度。

（五）加大培训教育和宣传力度

要加强城市园林绿化专业技术队伍的培养，定期组织专业知识和技能培训，形成低、中、高级技能型人才梯队，提高行业发展整体水平。建立园林绿化信息发布和社会服务信息共享平台，将园林绿化工程项目信息及移植树木、临时占用绿地等行政审批信息面向社会公开，自觉接受社会公众和新闻媒体的监督，加强对社会舆情的收集、研判和处理，营造“政府重视、社会关注、百姓支持”的良好氛围。

（六）组织专项检查

各地要对照本意见各项内容，全面组织开展城市园林绿化专项检查，并对当前存在的问题立即整改。各省级住房城乡建设（园林绿化）主管部门要对本地区的问题查找和整改情况进行监督检查，并在2012年12月底前将检查情况和整改方案报我部。

我部将根据各地专项检查开展情况和各省上报情况进行重点

抽查，对经检查确实存在破坏城市自然生态资源、大规模砍伐移植行道树、移植大树古树、占用公园用地或设施进行经营性开发、侵占绿地等严重问题的，将予以通报批评；其中已获得“国家园林城市”、“中国人居环境奖”称号的城市，将撤销其称号；已申报“国家园林城市”、“中国人居环境奖”的城市，将取消其申报、考核资格。



