

新疆维吾尔自治区住房和城乡建设厅  
新疆维吾尔自治区自然资源厅 文件  
新疆维吾尔自治区林业和草原局

新建城〔2020〕25号

---

关于加强自治区城市公园绿地建设管理  
工作的指导意见

伊犁哈萨克自治州住房和城乡建设局、自然资源局、林业和草原局，各地、州、市住房和城乡建设局、自然资源局、林业和草原局，乌鲁木齐市城市管理委员会（行政执法局）：

城市公园绿地建设管理工作是城市绿色生态发展的重要组成部分，是推进城市高质量发展的重要举措，是切实改善城市人居环境的重要环节。为进一步提高全区城市公园绿地建设管理水平，改善城市生态环境、拓展绿色活动空间、优化完善城市功能、

加快建设美丽宜居的公园城市、促进城市绿色协调可持续发展，让人民群众共享生态文明建设成果，结合我区实际，现提出以下意见：

## 一、总体要求

（一）指导思想。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想 and 生态文明思想为指导，贯彻落实中央、自治区城市工作会议精神，按照自治区党委“1+3”重点工作部署，坚持以人民为中心的发展理念，全面提高城市发展质量，努力营造生态宜居、人与自然和谐共生的人居环境，切实提高人民群众幸福感、获得感、安全感。

### （二）基本原则。

——以人为本，生态宜居。以人民群众日益增长的美好生活需求为核心，坚持人与自然和谐共生，解决人民群众关注的公园绿地服务半径覆盖率不高、分布不均、绿道、绿廊不足、精品公园数量少等突出问题，不断满足人民群众日益增长的优美生态环境需要。

——规划引领，统筹部署。强化规划引领，统筹城市生态、生产、生活空间，结合城市设计、城乡环境整治、城中村改造、城镇老旧小区改造、“城市双修”、打造“十五分钟”活动圈等工作，构建布局均衡、功能完善的公园绿地系统。

——因地制宜，资源节约。立足当地实际，以节约土地、水资源为核心，构建集约节约的公园绿地系统，获得最大的生态、社会和经济效益。量力而行，科学施策，规范管理，禁止各地脱

离实际，盲目建设，搞“形象工程”、“政绩工程”。

——**强化试点，彰显特色。**以资源条件、地貌特征、文化禀赋为依托，选择一批有条件的城市为试点，探索多样的公园绿地建设模式，促进公园绿地特色化建设、差异化发展，构建地域风貌突出、彰显历史文化特色的城市公园绿地系统。

——**建管并重，完善机制。**以全民参与、共同缔造为路径，提升管理水平，调动社会各方积极性、主动性、创造性，共同缔造生态文明美丽家园，完善公园绿地规划设计、施工建设、维修养护、运行管理、资金落实的全过程管理体系。

**（三）工作目标。**以创建园林城市、生态园林城市、精品公园和建设城市绿道、绿廊为抓手，强化城市生态保护与修复，全面提升城市生态宜居水平，形成布局合理、功能完善、景观优美、特色鲜明的城市公园绿地系统。

到 2020 年，全区城镇（城市、县城）建成区公园绿地服务半径覆盖率不低于 80%，人均公园绿地面积不低于 12 平方米，城市建成区绿地率不低于 34%；积极推进公园城市、生态园林城市、精品公园创建和城市绿道、绿廊建设工作；城市公园免费开放率达 95%（国家、自治区规定有偿开放的城市公园除外，下同）。

到 2022 年，城市生态保护与修复持续推进，70%的城市创建为国家园林城市，全部县城创建为国家或自治区园林县城，公园城市、国家生态园林城市、精品公园创建和城市绿道、绿廊建设取得初步成效；完成城市规划区内湿地资源普查及保护规划和实施方案的制定，符合条件的城市湿地积极申报国家城市湿地公

园；基本建立城市公园绿地系统建设与规范化运营管理机制；城市公园免费开放率达 98%。

到 2025 年，城市生态保护与修复、城市公园绿地相关指标达到国家和自治区“十四五”规划相关目标要求；地级城市全部创建为国家生态园林城市，县级市基本完成国家或自治区生态园林城市创建工作；公园城市、精品公园创建和城市绿道、绿廊建设取得成效；建立健全城市公园绿地系统建设与规范化运营管理机制；城市公园免费开放率达 100%。

## 二、重点工作

（一）加强专项规划编制。一是各设市城市和县城要结合国土空间规划（城乡规划、土地利用总体规划）和“十四五”规划编制工作，积极组织开展城市绿地系统、公园城市建设等专项规划（以下简称专项规划）编制（修编）工作，经本级人民政府批准实施，依法向社会公布，接受公众监督。二是专项规划要构建全域公园绿地系统框架，将城市生态保护与修复、建成区绿化系统提升改造、城市绿道、绿廊、精品公园、社区公园、体育公园、街头游园规划内容等作为重点纳入其中，并做好试点建设项目近远期实施计划，科学指导城市公园绿地系统建设。三是专项规划应与城市设计、城市防灾、“城市双修”、生态环境保护、历史文化名城（名镇、名村）、地下空间、综合交通、海绵城市等规划相协调。

（二）实施城市自然生态保护和修复。一是加快山体修复。加强对城市山体自然风貌的保护，保护山体原有植被，种植乡土

适生植物，重建植被群落。在保障安全和生态功能的基础上，探索多种山体修复利用模式。二是开展水体治理和修复。全面落实海绵城市建设理念，系统开展城市河道、湖泊、湿地等水体生态修复，因地制宜改造渠化河道，恢复自然岸线、滩涂和滨水植被群落，增强水体自净能力。三是修复利用废弃地。综合运用多种适宜技术改良土壤，消除场地安全隐患，选择种植具有吸收降解功能、适应性强的植物，恢复植被群落，重建自然生态。

（三）积极推进公园城市建设。要结合本地实际，按照突出城市特点、体现城市生态价值的原则，积极探索大自然生态与现代城市空间有机融合，生产、生活、生态空间相宜，自然、经济、社会、人文相融的新时代城市高质量发展新路径，进一步提高城市公园绿地系统、公共服务设施和市政基础设施建设服务水平，建设以绿色为底色、以山水为景观、以绿道、绿廊为脉络、以人文为特质、以街区为基础的美丽宜居公园城市。

（四）完善城市公园绿地系统布局。采用“公园+绿道”等公园绿地系统建设模式，优化城市公园绿地布局，构建城市绿道系统，实现城市内外绿地连接贯通，将生态要素引入城市，补足短板，构建布局均衡、层次合理的城市公园绿地系统。

1.加强公园绿地的均衡化建设。优化城市绿地布局，推进公园体系分级分类配置和公园基本服务均等化，构建完整连贯的城市公园绿地系统。老城区要结合棚户区改造和城镇老旧小区改造等，采取见缝插绿、拆墙透绿、退硬还绿及立体绿化等有效措施，同步开展老城增绿工作，补充完善一批社区公园、街头游园、带

状绿地、小微绿地、体育公园等，切实提高老城区绿量；新建城区要结合土地开发，按照相关规划要求，有序建设各类公园绿地。到 2025 年，基本解决公园绿地覆盖不全、分布不均的问题，确保实现城市居民出门“300 米见绿，500 米见园”。

**2.推进城市绿道、绿廊建设。**以丰富城市游览、健身、绿色出行等功能，完善城市慢行系统、充分满足群众休闲、娱乐、锻炼的需要为原则，建设结构合理、衔接有序、连通顺畅、配套完善的城市绿道、绿廊网络，为步行及非机动车使用者提供健康、安全、舒适的出行空间。自 2020 年起，各地应与道路工程同步建设连续、通达、安全、无障碍、林荫化的步行道和自行车道，有条件的城市，可以向市民提供公共自行车租赁服务，步行道和自行车道应当与公共交通站点、住宅区、商业网点和城市绿地系统对接，方便市民出行；乌鲁木齐市应每年建成长度不少于 20 公里的示范工程项目；克拉玛依市、哈密市、吐鲁番市和各地州政府（行署）所在城市应每年建成长度不少于 10 公里的示范工程项目；其他自治区级及以上园林城市（县城）应每年建成长度不少于 4 公里的示范工程项目；各地建设的绿道、绿廊宽度应符合相关导则和规划要求；到 2025 年，基本达到“有路就有树，有树就有荫”的效果。

**3.开展精品公园建设。**要加快推进规划设计完整科学，无土地权属争议，环境清新、整洁、景观优美，按照《园林绿化养护标准》（CJJ/T287）一级养护管理标准进行养护，设施设备齐全、完好，管理机构健全，规章制度完善，管理精细，服务热情规范，

游览秩序良好，应急措施有效，游客满意度高的精品公园创建工作。到 2022 年，乌鲁木齐市创建数量不少于 3 个，克拉玛依市、哈密市、吐鲁番市创建数量不少于 2 个，其他地州政府（行署）所在的城市创建数量不少于 1 个；到 2025 年，乌鲁木齐市创建数量不少于 10 个，克拉玛依市、哈密市、吐鲁番市创建数量不少于 4 个，其他地州政府（行署）所在的城市创建数量不少于 3 个，其他市县创建数量不少于 1 个。

（五）建设生态节约的公园绿地系统。按照“以人为本、尊重科学、顺应自然、低碳环保”的理念，推进生态自然、集约节约的公园绿地系统建设。

1.打造海绵型公园绿地。要在充分保护“山水林田湖草”生态要素和满足生态、景观、游憩、安全等功能的基础上，因地制宜建设植草沟、下凹式绿地、植被缓冲带、生态堤岸等低影响开发设施，建设海绵型公园绿地，提高雨（雪）水自然积存、自然渗透、自然净化的能力。自 2020 年起，新（改、扩）建城市公园绿地均要按照海绵型公园绿地建设要求开展设计建设，原有城市公园绿地要按照本地区海绵城市专项规划建设内容和进度要求有序开展海绵型公园绿地建设。

2.打造综合型公园绿地。要加强公园绿地的文化娱乐、科普教育、健身交流、防灾避险等综合功能建设，合理利用公园绿地建设足球场、篮球场、排球场等体育设施，并在公园绿地改造、扩建时不断完善综合功能。要在充分挖掘地域历史、文化艺术、时代特色、传统工艺特色、主题特点的基础上，将历史地域文化

元素有机融入城市公园绿地项目设计和建设，推进专类公园建设，提高城市公园文化品位和内涵，避免“千园一面”，铸牢中华民族共同体意识。自 2020 年起，按照相关规划要求，承担防灾避险功能的城市公园绿地应逐步配套建设相关应急设施，到 2022 年，应急设施基本健全。

3.打造节约型公园绿地。要以植物造景和栽植自然树形苗木为主，提高乡土植物、适生植物和适生性和抗逆性强植物的比例，严格控制未经试验大量引进外来植物，合理配植乔灌（花）草（地被）比例。要推广应用绿色照明、清洁能源、再生水利用、用水计量、节水灌溉及园林垃圾资源化利用等新材料、新工艺、新技术。要采取有效措施，坚决制止移植古树名木和建设大广场、大草坪、过度亮化等行为，特别是不能在超越本地水资源条件、占用耕地资源等基础上建设人工大水面（水景）；要严格控制移植古树后备资源、大树以及建设喷泉水景、大色块、雕塑和灯具造景等行为。自 2020 年起，具备再生水替换条件的城市绿化杂用水要全部使用再生水，到 2022 年，城市绿化杂用水要基本完成再生水替代工作。

（六）加强行业全过程监管。各地园林绿化行业主管部门要不断提高行业监管水平，建立健全城市公园绿地系统设计建设、运营维护全过程监管机制。

1.规范工程建设招标投标工作。各地要按照《园林绿化工程建设管理规定》（建城〔2017〕251号）要求，积极推进园林绿化诚信体系建设，将信用评价纳入到园林绿化工程建设招标投标中，



进一步规范本行政区域内的园林绿化工程建设工作。园林绿化工程招投标时，应根据项目内容、规模、技术难度和艺术性、文化性等要求，综合考虑专业技术管理人员、技术工人、资金、设备等条件，选择履约能力相匹配的施工企业。各级住房城乡建设(园林绿化)主管部门、招标人不得将具备原城市园林绿化企业资质或市政公用工程施工总承包等其他企业资质作为投标人资格条件。

**2.加强工程质量管理。**确保严格遵照规划设计方案和工艺要求，安全、规范施工建设，对违反规划设计方案施工、违规采购等要严肃查处，对不符合绿化强制性标准、未完成工程设计内容的公园建设项目，不得出具竣工验收合格报告。

**3.严格城市绿线管控。**要按照《城市绿线管理办法》（建设部令第112号）、《城市湿地公园管理办法》（建城〔2017〕222号）、《城市绿线划定技术规范》（GB/T51163）、《新疆维吾尔自治区实施〈城市绿化条例〉若干规定》等，加强城市绿线划定与管理工作。

**4.确保公共服务属性。**始终坚持城市公园绿地的公益性发展方向，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。严禁违规增添游乐康体设施设备，以及将公园内亭、台、楼、阁等园林建筑以租赁、承包、买断等形式转交给营利性组织或个人经营。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，并恢复用地的公园绿地性质。

5.加强安全运行管理。各地园林绿化主管部门要建立健全单位主要负责人、责任人的公园绿地建设管理工作体制机制，不断提高应急处置能力，并将工作责任落实到具体岗位和人员，要督促公园绿地运营单位制定管理细则，建立健全安全管理制度和突发事件应急处置机制，明确分工，责任到人，保障安全运营。

(七)提高精细化管理水平。坚决纠正“重建轻管，只建不管”等现象，进一步健全管理机构、完善管理制度、积极推进专业化市场化改革、充分应用信息化智慧化手段，不断提高专业化、精细化、科学化管理水平。

1.健全管理机构。要建立健全城市园林绿化管理机构，加快培养并配齐行业管理和专业技术人员，确保城市绿化规划设计、建设管理、运营维护、执法监管等工作的有序开展。

2.加强制度建设。要完善绿线管理、建设管理、养护管理与定额、城市生态保护、生物多样性保护、古树名木保护、义务植树等城市园林绿化法规、标准、制度，确保形成市场准入门槛放开、事中事后监管到位、工程质量安全保证的建设管理体系。各地城市园林绿化主管部门要会同水利、交通、房产等各相关主管部门和质量监督机构，定期发布公园建设项目设计、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处罚结果。

3.确保管护资金到位。各地严格落实住房城乡建设部《关于促进城市园林绿化事业健康发展的指导意见》(建城〔2012〕166号)中“园林绿化养护管理资金投入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”要求，加大园林绿化养护管理资金投入力度。

4.推进专业化市场化进程。按照政企分开、管养分离的要求，加快城市园林绿化管理体制改革的，各地园林绿化行业主管部门要进一步加强监督管理职能，强化对园林绿化企业的管理，建立规范的城市绿化建设和养护管理市场。

5.建立智慧园林系统。要按照自治区城市综合管理服务平台建设要求，通过开展绿地资源普查、遥感评测等，建立基于地理信息系统（GIS）为基础的智慧园林系统，加强在绿地要素调查、古树名木保护、公园绿地系统监测、跟踪管护等方面的实时在线监管；要不断创新公园管理模式，充分利用“互联网+、5G”等先进的科技手段，建设人、财、物以及游园、服务等数字化管理平台，实现智慧管理、智慧服务。

### 三、保障措施

（一）加强组织领导。城市人民政府是城市公园绿地建设管理的责任主体，各地城市园林绿化主管部门要按照本地人民政府统一部署要求，加强组织领导，健全管理机构，完善管理制度，理顺工作职责，强化责任落实，确保公园绿地系统建设管理水平不断提高。

（二）强化试点建设。一是开展公园城市建设试点，已获得国家园林城市（县城）称号的各城市，要结合实际，积极创新，探索经验，不断提升城市宜居水平，推动城市高质量发展，为下一步全区全面开展公园城市建设打下坚实基础。二是开展生态园林城市建设试点，已获得园林城市和节水型城市称号的乌鲁木齐市、克拉玛依市，要积极开展生态园林城市试点创建工作，力争

2022年前创建为自治区生态园林城市，2023年创建为国家生态园林城市，为全区生态园林城市创建做好示范带动作用。三是开展精品公园和绿道、绿廊建设试点，乌鲁木齐市、喀什市、伊宁市、库尔勒市应按照本地绿地系统专项规划要求，加快完成精品公园和绿道、绿廊示范工程项目建设，尽快形成可参考、可复制的经验。

（三）多渠道争取资金。各地要在防范化解地方政府隐性债务风险基础上，多渠道筹集资金，加大城市公园绿地项目建设的投入力度。要积极争取财政及援疆省市资金支持，推广政府和社会资本合作、特许经营等模式，鼓励和吸引社会资本参与城市公园绿地系统建设和运营。要通过公建民助、民建公助或捐资建绿、认养认管绿地、出让冠名权等方式，探索“政府主导、企业实施、市场驱动”的运营管理模式。

（四）建立动态评估机制。一是自治区住房和城乡建设厅将城市公园绿地系统建设和管理工作纳入自治区城市规划建设体检评估指标体系，会同相关厅局定期开展体检评估工作。二是自治区住房和城乡建设厅结合每3年开展一次的自治区园林城市（县城）复查，对各地城市公园绿地系统建设管理工作进行复核，复核达标的保留荣誉称号，未达标的将督促限期整改，限期未完成的将取消园林城市称号。三是各地（州、市）园林绿化主管部门要于每年1月底前将上一年度本地区公园绿地系统建设、养护管理、改造提升和生态修复与保护等工作落实情况和下一步工作计划报自治区住房和城乡建设厅。

(五) 鼓励社会监督。要积极借助网站、新媒体、公众号等平台宣传城市公园绿地系统建设与管理工作,为公众参与创造条件。要加大宣传力度,引导公众自觉维护公园绿地及附属配套设施。要安排专人限期办理群众相关举报投诉案件,不断提高公园绿地建设和规范化运营管理水平。

(六) 加强行业培训。各地要进一步加大对城市园林绿化主管部门管理人员和行业从业人员的技术培训和人才引进工作力度,不断提高从业人员技术水平。自治区住房和城乡建设厅将积极整合自治区内公园绿地系统规划建设优势资源,组织搭建自治区园林绿化系统专家库,按年度持续组织开展行业技术培训,为各地提供技术支撑和政策研究服务。

