

借鉴国际经验推进崇明世界级生态岛建设

彭 颖 向明勋^{*1}

(上海市人民政府发展研究中心 200003)

【摘要】:崇明世界级生态岛建设要发挥长江流域绿色生态发展的排头兵和先行者的作用,坚持面向未来的发展理念,尽快出台世界级生态岛建设规划;坚持“以生态赢得未来”,厚植崇明绿色发展优势;鼓励推进“生态+”发展战略,促进生态优势转化为经济优势;深化国内外开放合作和交流,不断提升知名度和美誉度;加大崇明生态岛建设投入,探索创新发展政策试点;着力打造长江经济带和沿海经济带的“生态桥头堡”,力争成为国家生态文明建设的示范引领区。

【关键词】:崇明生态岛 长江流域 绿色生态发展

【中图分类号】:X171.1 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2016)11-0053-005

一、国际代表性生态岛发展的主要经验与趋势

生态岛是一个以“岛域”为尺度,以生态为特征的地理单元,基于独特的区位、资源和环境禀赋,拥有着特有的发展模式和路径。进入 21 世纪以来,生态岛的功能、特征和发展路径发生了一些新变化。

(一)明确功能定位,加强规划控制和引导

一是明确和深化生态岛功能内涵。1998 年,韩国将济州岛定位于“国际自由城市”,并实施相应的开发方针;1999 年韩国交通部进行可行性调查研究,从国际角度支持济州国际自由城市的开发。2002 年,韩国国会通过《济州国际自由城市特别法》,首次以法律形式确定了济州岛特区的地位,正式启动济州特区的开发计划。2012 年,韩国政府发布《济州宣言》,要把济州打造成“世界环境首都”,着力平衡经济开发和生态保育之间的关系。除明确提出不发展第二产业、海洋养殖以避免环境污染之外,济州岛在开发上也表现为对自然景观的绝对保护和完善,在部分景区地段安排“休息日”,给予自然像人类一样的休养生息空间。

二是实施生态规划控制和法律保障。2014 年,美国罗得岛出台了《罗得岛州指导规划——崛起中的罗得岛》,未来 20 年的愿景之一就是“坚持可持续发展的经济发展方式,保护、维持和修复自然环境,提升现有环境的恢复能力,并创造绿领就业机会。”同时,罗得岛在贯彻《国家环境政策法》(NEPA)的基础上颁布了一系列环保法案和条例,包括《罗得岛州洁净大气法案》《水污染法》《罗得岛州资源回收公司法案》《危险废物管理法案》《罗得岛回收法案》等。韩国济州岛颁布了《济州岛环境基本条例》,在韩国首次利用 GIS 的地下水保存管理系统,采用了比韩国国家环境标准更为严格的欧盟水平环境标准,并自觉参与了联合国的环保计划。

¹ **作者简介**:彭颖,上海市人民政府发展研究中心发展处副调研员。向明勋,上海市人民政府发展研究中心发展处副处长。

(二) 推进新科技的示范应用, 打造“零碳岛”

世界生态岛在建设过程中, 十分注重推广生态相关技术示范应用。为降低对天然气和石油等化石能源依存度较高的情况, 罗得岛、长岛、济州岛等均建有或在建风力发电场, 大力构建智能电网, 鼓励清洁能源的替代和倡导“热电联产”, 大大小小的风车扎根在岸线旁, 形成一道亮丽的风景线。为了实现“2030 年济州零碳岛”的目标, 韩国济州岛自 2013 年下半年起, 开始在民间普及电动车的使用, 并推进相关基础设施的建设, 力争到 2030 年, 实现全民使用电动车, 届时将有 37.1 万辆电动车奔驰在济州岛上, 成为电动车产业先导城市。此外, 济州岛还要求政府机关和企业在建设中, 须将 5% 以上的建筑投资用于安装新能源和可再生能源设施。美国罗得岛在《能源 2035: 罗得岛州能源规划》中, 提倡并支持本地和区域间的风能、太阳能、水能、厌氧消化等清洁和可再生能源的研发和应用, 鼓励研发用于供热和交通的可替代燃料, 加强对能源基础设施进行战略性投资。

(三) 推进“生态+”发展模式, 注重复合功能导入

一是推进“生态+”产业, 构建复合产业体系。在初始发展阶段, 各生态岛往往以农业、种植业、渔业以及旅游业为主导产业。但随着开发进程的深入推进, 清洁高效智能工业以及现代服务业的逐步发展, 世界上有代表性生态岛的功能定位均在向复合型绿色经济区转变。例如, 韩国济州岛自提出“国际自由城市”开发定位之后, 逐步由单一旅游业向旅游、教育、医疗、绿色农业以及尖端产业(互联网、研发)为主的“4+1”产业体系进行转型。美国长岛除了拥有异常发达的高端房地产业以外, 其东部地区保留并发展了现代化的郊区特色农业, 蔬菜栽培、家禽饲养和捕鱼业都很发达, 其北岸发展度假旅游业, 其西部则以航空航天、电气电子等现代化的高科技产业为主导产业。

二是推进“生态+”科技, 打造生态创新社区。为了增强岛内的经济竞争力, 各岛均不约而同地把科技作为发展的重要方向。美国长岛制定了“五年计划——铺设传统和技术之桥”, 在现有众多综合性大学以及科研机构的基础上, 继续加大对创新技术中心的集聚力度。例如, 纽约理工大学宣布将在长岛建创新技术中心, 集中发展信息技术和网络安全、生物工程和医疗分析、能源和绿色科技 3 个关键领域。以打造“韩国版硅滩”为目标, 济州岛政府携手韩国美妆流通巨头爱茉莉太平洋和互联网公司 Daum Kakao, 建立创造经济革新中心, 着力打造东亚创业的心脏地带。目前, Daum Kakao 和印尼的 hubud, 日本创投 GlobalBrain、越南最大的 Mobile APP 市场营运商以及马来西亚的电子货币 MOL 等企业正共同开发内容、技术并进行人才交流计划, 并成立 O2O 产业中心。

三是推进“生态+”文化, 构筑独特生态魅力。独特的自然景观、历史文化和民风民俗是各生态岛的独具魅力之处, 各岛在开发建设当中特别注重保存历史和发扬自身特色。例如, 加拿大爱德华王子岛的得名最初源自于畅销小说《安妮的绿色小屋》, 其中描述的风情、人情、亲情风靡欧洲和亚洲, 当地政府为了促进旅游业的发展, 又在岛上开发了许多历史文化景点和博物馆等, 逐渐使其成为文化旅游胜地。印尼巴厘岛最大的特点是街道、民宅和村落浑然一体, 并建木雕村、石雕村、绘画村等, 诞生了一种“文化旅游主义”的概念, 岛上所有新的城市建筑必须具有“巴厘岛特征”: 建筑物不得高于椰子树, 每年举行数百个传统节日, 岛上居民仍保留着自己原有的传统文化, 如巴厘岛的狮子舞、传统雕刻等。

(四) 构建多元共治的治理体系, 倡导新生活方式

除政府推动之外, 各生态岛还积极发挥非政府组织以及公众参与的作用, 深化岛域生态保护意识, 强化原生态体验与亲近自然、保护自然的生活和消费方式。例如, 美国长岛拥有大量从事环保工作的非政府组织, 其中较为知名的是成立于 1967 年的环境保护基金(EDF)。该基金委员会于 1966 年促成了在长岛禁用氯代烃杀虫剂 DDT。现在, 环境保护基金活跃于法庭、监察听证会和管制诉讼的政府论坛, 凭借其经济、科学和法律上的技能优势高效处理相关环境问题, 深化了长岛的环境保护意识。加拿大爱德华王子岛在颁布制定环保相关法规前, 均广泛征求当地居民的意见, 并通过优惠的税收政策鼓励企业的环保行为。而环保人士的集聚和入驻则为美国罗得岛进一步贴合居民对生态环境的重视和需求, 倡导低碳绿色的生活方式, 为开展特色化的环保活动提供了有效途径。

（五）持续资金投入和政策扶持，营造良好发展环境

一是持续加大对基础设施投入。美国的长岛与曼哈顿岛、加拿大爱德华王子岛与新不伦瑞克省均只有一水之隔。随着绿港铁路、布鲁克林大桥和跨海联邦大桥，以及机场、港口、轨道交通等现代化交通网络的持续投入和建立，两岛的发展进入快车道。为全面提升济州岛的服务体系，营造更为舒适的旅游、经营环境，韩国济州岛政府在开发时一直将持续优化基础设施作为发展重点，近年来，为迎合中国游客的需求，济州岛正在规划新建机场、邮轮港口、交通等基础设施，增加购物中心、文化演出等旅游项目，通过提升接待服务质量，全面提升济州岛旅游软硬件水准。

二是实施广泛且有针对性的优惠政策。2002 年，韩国政府颁布了《济州国际自由城市特别法》，以法律形式确定济州岛特区的地位，济州岛得以向海外游客提供免签证待遇、离境退税等旅游服务。近年来，随着韩国绿卡（永久居留权）等优惠的投资移民政策的推出，世界各地的投资客，特别是中国买家在济州岛掀起投资热潮。同时，韩国政府对于济州岛国内外投资实施优惠支持政策，对重点产业实行投入倾斜政策，如观光产业、文化产业、老年人福利设施、青少年修炼设施、教育产业、医疗产业、尖端产业等实行免税和减免租赁费，对企业提供相应的金额补助等措施。美国罗得岛始终注重多样化产业发展引导和梯度岗位供给，鼓励当地居民参与经济建设，创造就业机会，大力推动对劳动力的培训，特别是针对弱势群体和面临就业障碍的人群，创造向上流动的机会。

二、国际经验对崇明加快推进世界级生态岛建设的启示

崇明生态岛位于长江入海口，是上海生态空间的重要组成部分。2016 年 1 月，习近平总书记在重庆座谈会上指出，长江经济带建设要坚持生态优先、绿色发展，共抓大保护，不搞大开发。因此，崇明世界级生态岛建设要发挥长江流域绿色生态发展的排头兵和先行者的作用，体现前瞻性、战略性和示范性，全面贯彻创新、协调、绿色、开放和共享理念，着力打造长江经济带和沿海经济带的“生态桥头堡”，力争形成可复制、可推广的发展模式，成为国家生态文明建设的示范引领区。

（一）坚持面向未来的发展理念，尽快出台世界级生态岛建设规划

近年来，崇明生态岛建设取得了有目共睹的成就，但距离世界级生态岛的发展目标还存在较大差距。下一阶段，要结合未来趋势，借鉴世界代表性生态岛的发展经验，尽快出台新一轮崇明世界级生态岛建设规划，明确总体定位、目标和思路。在发展理念上，崇明世界级生态岛要尊重自然、顺应自然、保护自然，践行和体验人类对地球的责任，着力体现未来生活方式和最新科技智慧，实现人口、经济、环境的平衡发展，成为天蓝水净岛绿的“海上花园”。在功能内涵上，要积极落实上海新一轮发展的全球城市功能，以提升国际地位、充实自身功能为出发点，着力将崇明生态岛打造成为森林花园岛、休闲度假岛、智慧科技岛、绿色智造岛、生态人居岛，成为上海生态型高效农业示范基地、开放型全域旅游示范区、绿色研发智造活力区和低碳型宜居魅力区。同时，加强世界级生态岛环境保护和生态建设的立法工作，不断完善相关的法律法规和制度体系。

（二）坚持“以生态赢得未来”，厚植崇明绿色发展优势

岛域生态安全是实现更好发展的根本前提和基本要求。为了锚固岛域生态的基本格局，要树立底线和红线意识，建议借鉴代表性生态岛的发展经验，一是优化调整生态开发布局。根据崇明三岛现有的生态资源特征和分布情况，根据主体功能区规划和国际生态岛建设的要求，严格划分不同生态空间，系统考虑功能布局，合理划分生态、生活和生产功能区。要着力提升生态建设品质，研究制定崇明生态岛建设有关生态保护、生态开发、生态治理的政策、法规和标准，对与生态岛建设目标不相匹配的生产、生活项目、行为制定负面清单，将生态岛建设行动纲领法制化。二是推广生态相关技术应用。大力推进智能电网建设，鼓励发展清洁能源替代，鼓励发展绿色生态建筑，重点加大对新能源汽车的推广支持力度，打造全市新能源汽车综合应用示范区。三是建立公众广泛参与生态保护和治理的机制。鼓励环保人士和机构入驻崇明，建立公众举报电话、奖励举报人员、建立环保问题公众听证会制度等公众参与活动，培育公众的生态意识和保护生态和行为规范，激励公众保护生态的积极性和自觉性，在全社会形成提倡节约、爱护生态环境的社会价值观念、生活方式和消费行为。

(三)鼓励推进“生态+”发展战略,促进生态优势转化为经济优势

借鉴世界代表性生态岛的“生态+”发展经验,允许和鼓励崇明在夯实生态基础的同时,推进“生态+”战略,引导创智创新产业的发展。一是构建综合型生态产业体系。明确负面清单,根据“第六产业”发展模式,在着力集聚和培育适宜崇明发展特点的高效农业、旅游业、商务会展业、现代服务业和科技创新业,努力促进各个产业的协同互动。其中,重点要以“离岛、悠游、漫生活”为主题,力争创建“国家全域旅游示范区”和“国家级生态旅游休闲区”。二是着力打造智慧科技岛。围绕上海打造具有全球影响力科技创新中心的目标要求,契合世界代表性生态岛科技化发展的趋势,围绕崇明具有比较优势的农业、海洋等领域,加快科技要素资源集聚,拓展装备研发产业链,探索创智创新发展空间。同时,关注面向“互联网+”、智慧城市等领域,大力推进生态、智慧相关科技的应用。三是探索具有崇明特色的新型城镇化模式。在城镇化过程中,推进农村土地集中,引进国际设计理念和视野,统一规划崇明生态岛的新市镇和自然村落,发展具有国际水平的民宿,提升区域整体形象。借鉴国际“生态+”文化的发展经验,对崇明城市品质、形象和文化进行重新规划和设计,在充分挖掘现状历史、文化和自然资源的基础上,将文化理念融入城市空间建设。

(四)深化国内外开放合作和交流,不断提升知名度和美誉度

崇明世界级生态岛建设要坚持开放发展的理念,加强宣传推广,深化国际战略合作。一是加强国际生态岛之间的合作交流。鼓励崇明生态岛与济州岛、长岛等国内外知名生态岛建立友好岛群关系,在围绕气候变化、生态保护、生态经济等共同议题建立常态化的交流机制的基础上,借鉴双方有益经验实现更好发展。二是加强世界级生态岛的宣传推广。对崇明世界级生态岛进行整体设计,加强品牌营销,着力打造国际知名的标志性区域。通过政府传播、媒体传播和活动传播等途径,联动各方载体、平台,进行全方位的营销和推广,不断提升崇明世界级生态岛的形象。三是积极吸引和集聚国际组织和机构落户。围绕崇明生态岛的功能发展要求,着力集聚生态、旅游、科技、农业等相关国际组织和机构落户,尤其是要吸引联合国环境和人居署等组织和机构入驻,为世界级生态岛建设提供多元化的智力支撑。四是加强与周边区域的联动发展。推进崇明与浦东新区、江苏南通等周边区域的对接互动,充分发挥崇明生态岛作为长三角节点地位的作用,构建多域联动、产业合作、有机融合的联动体系。

(五)加大崇明生态岛建设投入,探索创新发展政策试点

世界级生态岛是一个长期的过程,需要持续加大投入和进行政策扶持。一是加大对崇明构建多元化交通网络体系的支持,尽快启动轨道交通19号线建设,加快快速交通、绿色能源交通设施建设,完善内外部交通路网体系。二是加大崇明生态岛建设资金支持。探索建立崇明生态岛建设引导资金,加大对崇明生态补偿、生态项目建设、重点产业发展引导,以及对本岛居民创业培训、农民离土鼓励的支持。坚持政府和市场协同推进,鼓励社会资本以PPP模式参与生态岛建设与开发,大力发展绿色金融,着力提升崇明世界级生态岛的发展能级。三是允许崇明生态岛探索创新政策试点。结合世界级生态岛建设目标,对“生态+”产业给予税收、财政、人才引进等更多优惠政策。实施离岛退税政策,促进会展、旅游、休闲购物等产业发展。结合上海全球具有影响力科技创新中心建设的目标要求,给予崇明科技创新人才引进、科研成果转化等方面更大的支持。