

对崇明世界级生态岛建设四大关系的认识

郑培泉^{*1}

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央提出三大发战略，即“一带一路”发展战略、京津冀协同发展战略和长江经济带发展战略。总书记指出，长江经济带就是共抓大保护、不搞大开发。崇明位于长江入海口，是世界上最大的河口冲积岛和中国第三大岛，是上海重要的生态屏障，对长三角、长江流域乃至全国的生态环境和生态安全具有重要的意义，推进崇明世界级生态岛建设是长江经济带发展战略的具体实践。新世纪以来，上海坚持以战略眼光推进崇明生态岛建设，生态立岛理念深入人心，生态岛的基础和轮廓基本形成，为未来发展奠定了坚实基础。去年底，《崇明世界级生态岛发展“十三五”规划》发布，上海站在新的历史起点，探索世界级生态岛发展新模式。对此，需要深化认识影响崇明世界级生态岛建设的四大关系。

一、空间地域与行政区域的关系

世界级生态岛首先是一个空间地域概念，主要指 1267 平方公里的崇明本岛，落实到行政区划概念上既有崇明区政府直接管辖的近 1000 平方公里，也有市属国企集团光明长江总公司 230 平方公里、上实东滩集团 100 平方公里，还有江苏省南通市所属海永、启隆两镇 70 平方公里，两大国企集团和江苏省管辖面积约占崇明本岛的面积的四分之一。其次，崇明区政府作为世界级生态岛的主要建设主体，第一主体责任承担者，在行政区划概念上又涵盖了长兴岛 88 平方公里和横沙岛 56 平方公里，以及少许无人小岛。因此，推进世界级生态岛建设，需要从行政区域和空间地域等方面统筹发展：一是加强区域统筹，包括统筹崇明生态岛内的上海与江苏南通两个乡镇的建设和发展等；二是在市级层面加强崇明区与光明、上实等大型国企统筹发展，与光明主要统筹农业产业发展，与上实统筹东滩生态城镇建设标杆；三是崇明本岛与长兴、横沙岛统筹发展，长兴岛作为崇明区地方财政收入主要来源地和岛内人口转移主要承接地，横沙岛要加大原生态保护力度，近期主要做好人口导出和生态修复。

二、生态保护与经济的关系

立足生态保护谋发展，这是崇明世界级生态岛的发展方向。第一层意思是生态保护优于经济发展。从全国甚至全球发展经验来看，在经济发展落后、物质匮乏的地区和年代，还不得不以小保护换取大发展。具体到崇明目前发展阶段，一方面，岛内居民收入主要来源于岛外，70%的劳动力在岛外就业；另一方面，财政支出主要来源市级转移支付，约三分之二的财政支出来源于市级财政转移支付。因此，以崇明目前发展阶段和上海经济发展大环境来讲，在生态保护与经济的选择上，一定要牢固树立生态立岛理念，一切以生态岛建设为出发点，集中精力搞保护、搞修复、搞生态建设。对崇明只有生态的要求，没有 GDP 的要求，没有速度的要求。第二层意思是增加生态供给与生态修复并重。崇明生态岛经过十多年的建设，关停了一大批高污染、高能耗的小作坊、小工厂，在生态修复方面取得了阶段性成果。进入新的发展阶段，增加生态供给已成为生态岛建设的面上主要矛盾，增加绿化面积和强化水循环成为改善生态供给的两大主要矛盾，转变农业发展方式和推行生态生活方式成为生态修复两大领域。第三层意义是通过人为因素优于自然修复。崇明岛作为长江河口冲积出来的岛屿，有其自然形成、修复的过程，也是一个长期、系统的过程。但同时，上海建设卓越全球城市的生态之城刻不容缓，现有的生态技术和人类的认知水平也达到了一个新的高度，通过现代技术增加生态要素、减少生态污染已成为可能和需要，这也是世界级生态岛建设的一个重要标志。

¹作者单位：上海城市创新经济研究中心

三、2400 万人和 70 万人的关系

目前，上海常住人口 2400 万人，其中崇明 70 万人。建设世界级生态岛的过程，也是如何平衡 2400 万人与 70 万人利益的过程。首先，70 万人是生态保护的直接受益者。70 万人是 2400 万常住人口的一部分，保障 2400 万人的生态利益，也是保障 70 万人的生态利益，并且是更直接获得生态利益的群体，这是大前提。其次，70 万人也是 2400 万人生态利益的直接创造者。《崇明世界级生态岛发展“十三五”规划》中明确崇明岛 252 平方公里作为市级生态保护红线范围，实行最严格的管控措施；从水、林、土、气四大领域提升生态环境质量，以及建筑限高、风貌管控等措施，无一不与崇明老百姓生活息息相关。可以说，崇明 70 万人日常生活与世界级生态岛建设须臾不可分，他们是世界级生态岛建设的最直接推动者、最大的贡献者。最后，如何保障 70 万人获得实实在在的生态保护实惠。崇明生态岛建设作为一种新的尝试和探索，既不同于中心城区的发展方式，也不可能走其他郊区发展老路，需要特殊政策安排来保障崇明老百姓获得生态保护的实惠。一是要专门的财政支持政策。在原有的市、区财政分担机制基础上，对一些重大生态保护、生态修复项目直接由市级财政承担，比如森林覆盖、水循环、土壤治理等生态项目。二是实施专门的就业保障政策。将现代农业、旅游业等生态产业的发展，与解决当地老百姓就业相挂钩；财政支持的种树护林、保绿等生态保护项目，与解决当地老百姓就业相挂钩；出台针对性措施，提高崇明劳动力就业技能，开展国有企业定向招录等措施，组织向岛外输出就业；对在岛外就业的崇明劳动力，通过就业与就学、就医等资源调配，保障其在就业地实现稳定生活和居住。三是实施专门的社会事业政策。在全市层面推进教育卫生等社会事业资源向崇明倾斜，推进医疗机构集团化、教育资源均衡化发展；建立与生态保护相衔接养老、医疗保障机制，让老百姓能够从保障水平的提高直接体现到生态保护实惠。

四、政府推动与基层参与的关系

良好的生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉，也是崇明未来发展最大的资源和潜力。因此，推进崇明世界级生态岛建设，既需要市、区、镇三级政府积极推动，也需要村居基层组织、老百姓参与。一方面，政府推动生态岛建设，除在规划引领、组织协调、财政支持、人才引进等功能外，要更加注重三点：一是必须保持战略定力，咬着生态立岛理念不放松。世界级生态岛建设注定是一个长期的过程，各级党委、政府领导要有“功成不必在我、功成必定有我”的胸襟，持之以恒、久久为功，不断积小胜为大胜。二是必须守住底线，不犯颠覆性错误。除了守牢人口、土地、环境、安全“四条底线”之外，还要加上生态红线，即在生态保护上建立负面清单，在经济发展上建立正面清单。三是适当留白，坚持有所不为。对于没想明白、无法验证的区域和领域，坚持留白的理念。比如，坚持横沙留白、本岛制造业转移等。另一方面，基层积极参与生态岛建设，要落到基层党组织的战斗堡垒作用、老百姓的千家万户大参与。一是创新社会治理加强基层建设，在崇明的任务就是引领生态保护，具体工作因区域不同有所差异。二是千家万户大参与，主要体现在老百姓生活生产方式体现生态保护，包括乡风文明传承、生态产业发展、人居环境改善、美丽乡村建设等。三是要建立基层参与的激励约束机制，将财政补贴的村级组织运转经费、农村综合帮扶收益分配与基层组织、农户参与生态岛建设程度相挂钩。