
崇明区生态文明助推城市治理和基础设施建设

郑 健

近年来，崇明生态岛建设卓有成效，得到了国内外的广泛关注和充分肯定。尤其是2017年启动世界级生态岛建设以来，在各级政府各项政策的有力支持下，崇明的城市治理也积极践行生态文明理念，不断厚植生态优势，效果显著，但也存在一些亟须解决的问题。

一、城市治理和基础设施建设的基本情况

（一）改造老旧小区，打造“美丽家园”

近年来，崇明根据实际情况，大力开展了一些老旧小区的改造工作。

1. 完成“平改坡”工程，优化人居环境。从2005年到2014年，在市财政和县财政资金支持下，崇明进行了老旧小区的第一轮改造。主要为“平改坡”工程，即把以前楼房的平面屋顶改为坡面屋顶。主要集中在城桥镇、堡镇等社区较多的乡镇，共改造约160万平方米，投入约2亿元。同时，还包括相应的外墙装饰、楼道整治等工程。

2. 启动“美丽家园”建设，推进小区改造。2018年，崇明启动第二轮的老旧小区改造工作，名为“美丽家园”。主要针对1994年前建造并出售的公房及2000年以前建造的商品房，先期选取了城桥镇涓州新村西区、堡镇玉屏新村以及东平镇、新海镇的各一个小区作为试点，共提资约1亿元。目前方案已经确定，项目正在推进。

（二）立足绿色发展，打造“绿色城市”

1. 推进立体绿化和公共绿地、绿道建设。立体绿化是指除平面绿化以外的所有绿化，比较典型的如建筑墙面绿化、高架绿化等。城市飞速发展，寸土寸金，对破解绿化面积不达标、空气质量不理想、城市噪音无法隔离等难题，发展立体绿化将是绿化行业发展的大趋势。2017年，崇明完成了1万平方米立体绿化任务。同时，完成了30公顷公共绿地和31.6公里生态绿道建设等平面绿化任务。

2. 发展绿色建筑。新建居住建筑全部按照绿色建筑二星级及以上标准建设，新建公共建筑全部按照绿色建筑三星级标准建设。共完成初步设计审批或总体设计文件审查的新建民用建筑项目3个，总建筑面积6.43万平方米。

3. 发展装配式建筑。装配式建筑是由预制部品部件在工地装配而成的建筑，能够节能环保，减少各种建筑垃圾和固体废物污染。按照新建5000平方米以上的民用建筑及2000平方米以上的工业建筑全部实施装配式建筑的强制性要求。截至2017年底，崇明已有3个项目落实了装配式建筑的实施意见，可建总建筑面积3.07万平方米，目前这些项目尚处于前期准备阶段。

4. 开展大树普查和保护，试点“电子围栏”。开展大树资源第三轮普查登记工作。通过三轮排查，全区共发现大树资源41342株，其中有集体产权大树资源39652株。同时，对大树资源进行专门保护，除了贴上标签、明令禁伐等措施之外，还试点了“电子围栏”，即对大树生长的环境、土壤、水分等情况进行实时电子监测，以利于保护。

（三）推进污染治理，打造“清洁城市”

1. 全面开展垃圾分类减量工作。2017年，崇明全面开展生活垃圾分类减量工作，垃圾分类正如火如荼地展开，计划到2018年崇明实现生活垃圾分类全覆盖。一是积极开展宣传培训。组织开展生活垃圾分类专项培训395批次，发放宣传告知书83万张，培训村（居）以上管理人员8324人次，培训垃圾收集员4738人次，培训村（居）民78.6万人次。二是配置垃圾分类基础设施，形成垃圾分类、收集、处理系统。2017年，全区共配置分类投放桶24万多只，分类投放存储架12万多只，240升转运桶5936只。新建和改建湿垃圾储存点193座，餐厨垃圾转运点10座。新增湿垃圾专项收集车337辆，17座湿垃圾处理站投入运营，全区18个乡镇均配备了湿垃圾处理站。三是签定告知书，编制教材。推进1882家机关单位签订生活垃圾强制分类告知书，与区教育局联合编制生活垃圾分类实验教材，发放至全区各学校并开展教学。

2. 大力推进清洁空气行动计划。2017年，崇明大力推进大气污染治理，空气质量逐年向好。全区环境空气质量（AQI）优良率超过80%。一是完成了企业安装VOCs（挥发性有机物）治理设备的任务。对28家大中型餐饮企业油烟净化装置完成了安装，创建扬尘污染控制区，有效减少了大气污染。二是开展清洁生产。完成了7家企业的清洁生产审核工作，启动新一轮38家企业的清洁生产审核。5家企业节能改造项目基本完成，年节约标煤约768吨。持续深化燃油锅炉、燃气锅炉污染治理，完成2台燃气锅炉低氮燃烧改造试点建设。

3. 大力开展水环境治理。近年来，围绕洁水、畅水、活水，崇明积极落实水污染防治计划，全面推进截污纳管、河道综合整治等工作，不断提升水环境质量，全区地表水环境功能区达标率达到80%以上。一是完善城市污水处理基础设施。推进城镇污水处理厂提标改造、污泥无害化处置及污水收集管网完善工程。大力推进农村生活污水处理设施建设。2017年，累计完成18个乡镇23.2万户农户的农村生活污水处理设备。二是加快推进中小河道综合整治。建立完善了“区—乡镇—村”三级河长责任体系，向社会公布了四批共1144名河长名单，实现了本区“河长制”工作全覆盖。2017年消除了河道黑臭，完成了中小河道整治任务中的18条段、20公里河道，完成中小河道轮疏1000公里。

4. 推广应用新能源公交车。至2017年底，崇明新能源公交车辆合计为293辆，其中纯电动公交车283辆，插电式混合动力公交车10辆，占公交车辆总数55%。长兴、横沙两岛已实现全岛域新能源公交车全覆盖。

5. 推进建筑垃圾等固体废弃物处置。推进崇明固体废弃物处置综合利用中心项目建设。根据崇明世界级生态岛建设标准，崇明在全市没有建筑垃圾处置设施建设标准的情况下自我摸索，在全市率先编制了《建筑垃圾消纳设施布局规划》。

（四）升级网络建管，打造“智慧城市”

1. 加强崇明智慧城市规划布局。为贯彻落实《崇明世界级生态岛发展“十三五”规划》有关“智慧崇明”的建设任务，崇明聚焦自然生态、绿色产业、人居生活等崇明智慧城市应用重点，以打造与上海全球城市地位和功能相匹配的世界级智慧生态岛为目标，积极谋划崇明智慧城市建设工作。研究编制了《“智慧崇明”行动方案》，启动编制《崇明世界级生态岛智能管理平台规划》，研究完成《崇明重点地区无线局域网（WIFI）全覆盖服务项目实施方案》并启动项目实施工作。

2. 积极推进信息网络和基础设施建设。一是推进信息网络建设，提升“互联网+电子政务”应用能级。深化电子政务基础平台应用，加深政府部门公文传递无纸化、机关办公智能化应用；健全崇明电子政务云平台管理。拓宽网上政民互动渠道，整合互联网便民服务入口。深化“上海崇明”为核心的网站群建设，优化“12345”市民服务、“12316”，三农服务等政务热线和“瀛洲e管家”微信平台等互动渠道。全力推进民生领域智慧应用，完成43家崇明中小学WiFi网络建设，推动虚拟化数字网络实验室系统等数字资源建设；在崇明区18家社区卫生服务中心，推动崇明健康云开发应用；优化河道水网监测体系。二是推进信息基础设施建设。推进千兆光纤接入覆盖，覆盖总量达10.5万户，千兆接入能力覆盖占比约为35%。推进覆盖薄弱区域4G网络优化，开展全区26个4G弱覆盖区域的综合路测，完成13处的弱覆盖优化工作。加快物联网建设，物联网基站开通约150处，基本完成全岛NB-LOT物联网覆盖。实施i-Shanghai公益服务升级，完成东平森林公园、西沙湿地等10个场所的i-Shanghai场点提速。推进NGB-W网络建设，初步制定NGB-W在崇明的试点项目及建设实施方案。

3. 开展地下管线普查，优化路灯管理模式。地下管线历来是城市的“血管”和“神经”，涉及给水、雨水、污水、燃气、电力、路灯等十多种地下管线，形成了一张错综复杂的地下管网网络。一是开展地下管线普查，对其进行全面“体检”。在崇明区地下管线普查一期项目中，已完成城桥镇、堡镇区域地下管线普查共计 1052 公里，相关数据已提交监理单位进行审核和随机抽检，确保数据的准确性。二期普查项目已完成立项审批和政府采购流程，预计年底前完成外业普查。在普查的基础上，根据实际，研究对相应设施设备进行改造优化升级。二是开展“路灯”普查，优化管理模式。开展道路照明设施普查，共普查出乡镇自管道路控制箱 135 个、灯杆 21181 根、灯盏 21367 盏；区管道路控制箱 606 个、灯杆 18741 杆、灯盏 26297 盏。统一组织管理，优化管理模式。原则上政府兴建的道路照明设施统一由区建委负责接管，完成与电力公司关于路灯用电计量表过户等相关交接工作。三是开展智能化综合管廊建设。结合规划崇明生态大道建设，规划崇明生态大道综合管廊建设，力争综合管廊与道路同步实施，形成东西向重要的智能化管线通道，服务周边地块。

（五）深化局部试点，打造“海绵城市”

除了加强绿化建设，增强城市蓄水存水能力以夕卜，崇明还专门开展了海绵城市的建设试点，并着手编制相关规划。

1. 开展陈家镇试点。崇明在陈家镇生态实验社区北部进行海绵城市建设试点，总面积约为 2.03 平方公里。截至 2017 年底，生态实验社区 4 号公园试点项目已开工建设，完成整体进度的 95%。

2. 编制崇明区规划。已完成《崇明陈家镇国际实验生态社区海绵城市建设规划》的初稿编制，并将继续深化完善。同时启动了《崇明区海绵城市建设规划》的编制工作，已委托专业机构编制了规划方案，并正在进行深化，进而推进全区海绵城市的发展。

二、目前在城市治理方面存在的一些问题

崇明由于独特的岛域特点和国际生态岛建设的大背景，经济基础薄弱，建设标准高，财政压力大，很多情况较其他地区较为特别，在城市治理方面也存在一些亟待解决的突出问题。

（一）公共绿地建设和生态绿道建设的标准高、财政压力大

根据《崇明区 2016-2040 总体规划》要求，至 2020 年全区人均公共绿地面积不小于 8 平方米，2016 年底该数为 5.2 平方米，按照崇明人口数 70 万计算，还需新增绿地面积约 196 万平方米。崇明区、镇（乡）两级财政财力有限，投入公共绿地建设资金力度有限，同时后续养护资金也由区、镇（乡）两级政府承担，财政压力较大。同时，根据规划要求，至 2040 年全区骨干生态绿道总长度达到 450 公里，目前市相关配套政策还未落实，后续养护机制也未出台。

（二）绿色建筑及装配式建筑的标准高、造价高

市人大常委会颁布了《关于促进和保障崇明世界级生态岛建设的决定》，明确要求崇明大力发展绿色建筑。崇明区积极贯彻落实，并提出了“绿色建筑发展要高于全市平均水平并符合世界级生态岛建设高标准和高要求”的总体目标。但世界级生态岛建设的高标准、高要求以及崇明三岛特殊的地理位置和岛内产业导向，导致全区绿色建筑和装配式建筑的单位造价要明显高于其他区。目前市级层面虽有一些相关的激励政策，但崇明区受建设用地规划限高和容积率较低的限制，很难达到市级补贴的条件，导致企业主动建设示范项目争取市级补贴资金的积极性也不尚。

（三）智慧城市建设缺少资金支持

由于现有信息化专项资金主要用于保障国家、市级明确要求建设的重要网络和信息系统，无法承担其他具有创新、具备亮点的智慧应用投入，崇明智慧应用的建设数量和覆盖范围均低于其他区。同时，由于缺乏智慧城市建设的融资渠道，大型互联网企业对本区智慧城市建设参与少，导致崇明智慧应用指数远低于上海其他区。

（四）垃圾分类投入大，收效不够明显

崇明区从 2011 年起，开始推进生活垃圾分类减量工作，每年都列入政府实事项目，从 2017 年起全面实施，大力推进。每年都投入大量的人力、物力和财力，并通过推行绿色账户激励机制，提高了部分市民的垃圾分类意识，但总体实效并不明显，市民的主动参与积极性不高，参与垃圾分类大多为老年群体，中高档小区、青少年参与较少。垃圾分类收运处设施建设不够系统，市民的文明素质还需进一步提升。

（五）编制规划缺乏资金支持

崇明相关委局编制《崇明区海绵城市建设专业规划》、《崇明区绿色生态城区专业规划》和《崇明大道综合管廊专项规划》，并组织专业机构启动了三个专项规划的前期研究等工作。据初步测算，规划编制费用约需 1500 多万元。编制《崇明世界级生态岛智能管理平台规划》《崇明重点地区无线局域网全覆盖服务项目实施方案》等也都需要相应资金支持，现有资金有所不足。

三、促进生态岛建设下城市治理的建议

（一）研究“生态政策”，加大市财政支持

崇明世界级生态岛建设是实践生态文明，实践“五位一体”战略布局的重要示范，对于全市全国乃至全球生态文明建设理念与实践都有着重要意义。一方面，由于崇明生态取向，工业企业少，财政收入少，“造血”能力不足，亟须市财政支持。韩正同志曾提出举上海市之力推进世界级生态岛建设，意义正在于此。另一方面，崇明的生态岛建设对于城市治理和基础设施方面的要求往往较其他地区为高，再加上崇明特殊的岛域环境，导致其建设和治理成本往往较其他区更高，更需要市财政支持。

（二）需要进行相应的配套政策和法律保障

1. 公共绿地建设。建议市级相关部门制定一揽子公共绿地建设和生态绿道建设的配套政策，同时研究出台后续养护机制，并给予财政支持。
2. 绿色建筑和装配式建筑。建议市级财政部门应加大对崇明区推进绿色建筑的扶持力度，设立专项资金用于支持全区绿色建筑、装配式建筑和全装修住宅等的发展，进一步调动企业的积极性，更好地助推崇明世界级生态岛建设。
3. 垃圾分类。生活垃圾分类是建设世界级生态岛的基本要求，目前全区正在全域推进生活垃圾分类工作，需要法律支撑和保障。建议：一是市级尽快立法，出台垃圾分类相关法律；二是将生活垃圾分类工作纳入生态岛建设市级三年行动计划，对生活垃圾分类收运处设施设备进行系统规划，统一建设，同步推进。
4. 建筑垃圾。建议：一是尽快出台全市建筑垃圾处置设施建设标准；二是对相关审批项目，市级各部门应开辟绿色通道，减少审批流程，缩短审批时限。

（作者单位：国家统计局崇明调查队）