
崇明世界级生态岛建设情况

吴召忠¹

在市委、市政府的领导下,在社会各界的关心支持下,这些年,崇明摒弃了粗放式发展模式,抵住了因交通条件的改善而带来的盲目冲动发展等各种诱惑,始终坚持生态立岛不动摇、坚持“一张蓝图绘到底”,积极探索生态发展新模式,生态立岛理念深入人心,生态岛的基础和轮廓基本形成,经济社会发展取得长足进步,国内外影响力不断上升。目前,崇明在全市拥有三个之最:水体质量全市最佳,地表水环境质量稳定在 II 至 III 类;空气质量全市最优,2016 年空气环境质量为优良的天数在 280 天以上;绿化规模全市最大,森林覆盖率全市最高(24%),拥有国际重要湿地、国家森林公园和国家级自然保护区等多个世界级和国家级荣誉称号。崇明是上海重要的生态屏障,是上海最为珍贵、不可替代、面向未来的生态战略空间。崇明为上海市提供了约 40%的生态资源和 50%的生态服务功能。韩正书记这样形容:“上海的水,上海的绿,上海的风向,上海的自然脉搏,靠崇明三岛支撑。”2014 年,联合国环境规划署发布《崇明生态岛国际评估报告》,认为崇明生态建设的核心价值反映了绿色经济理念,对探索区域生态发展模式具有重要的借鉴意义,并作为经典案例列入联合国绿色经济教材。也正是由于生态岛建设,崇明经济社会焕发了新的活力。2016 年,全区实现增加值 311.7 亿元,区级一般公共预算收入 68.1 亿元,农村居民家庭人均可支配收入 21003 元。

2016 年是我们生态岛建设进程中非常关键的一年。一是经国务院批准,崇明撤县设区,我们告别了县级历史,翻开了新的发展篇章。二是市委、市政府高瞻远瞩,立足全局,专门制定了《崇明世界级生态岛发展“十三五”规划》。明确了“十三五”期间崇明生态岛建设的指导思想、功能定位、主要目标和指标,明确了生态功能空间布局、生态环境、生态人居、生态发展等重点任务,提出了体制机制和政策保障措施。尤为重要的是,为推进规划快速有效落地,市委、市政府强调要举全市之力推进。也正是由于生态岛建设,近年来全区经济社会发展取得了长足进步。

目前,我们正根据市委、市政府《崇明世界级生态岛发展“十三五”规划》分解落实方案,专门出台了新一轮三年行动计划,重点聚焦的项目 33 个,涉及生态建设和保护、基础设施建设、生态农业等多个领域,总投资超过 500 亿元,落实了 9 大专项,既聚焦补短板,也聚焦提品质。目前重点推进的工作有:

第一,进一步加强生态环境保护

涉及水、土、气、林等多个方面,当前的重点是水和林两个方面。

在水的方面,这是环境建设的核心,我们的目标是努力实现“出水水质优于进水水质”。重点有三方面工作:一是加快农村生活污水处理设施建设。我们计划今明两年完成 19.2 万户农户生活污水处理设施建设,到 2018 年实现农村生活污水处理全覆盖,大幅提高污水处理水平。二是到 2020 年全面完成污水收集管网建设和污水处理厂提标改造。三是坚持水岸联动、生态治理,加快河道综合整治。

在林的方面,规划到 2020 年全区森林覆盖率达到 30%。除了数量要求,我们还强调林业质量,着力塑造点、线、面相结合的海上森林和花岛。重点有两方面工作:一是生态廊道建设,目前基本形成“一镇一特”“一镇一公园”格局,与文化、旅游相结合的成效初步显现。二是东平森林公园扩建,目标是打造国内一流、世界有影响力的森林花卉园区,目前正在优化完善方案。与此同时,我们还计划与市花卉协会合作申办第十届中国花卉博览会。

¹作者系中共崇明区委常委、崇明区副区长

第二, 全力推进基础设施建设

重点是交通基础设施和公共服务配套设施建设。交通方面, 主要打造“内畅外优”的交通体系, 近期将建设“一线四道路”, 即轨交崇明线和崇明生态大道、环岛生态景观道、建设公路和北沿公路改建工程。目前轨交崇明线方案已报国家发改委, 在建设中我们将考虑“通勤”和“景观体验”相结合的复合功能, 着力体现“大桥之旅森林之旅饼和”水中之旅”。环岛生态景观道是将 230 多公里的环岛江堤建设成集车道、自行车道、步道、休闲驿站、景观廊道等于一体的综合性环岛生态风光链, 我们希望崇明每条道路将不仅仅是一条路, 更是一道生态风景。公共服务设施方面, 重点是在医疗、教育、养老、文化、社会保障等领域加大投入力度, 完善基本公共服务设施体系, 推进基本管理单元建设, 实现管理服务力量下沉, 启动一批中小学、幼儿园、社区卫生服务分中心、社区文化活动分中心、社区体育运动设施建设, 加快长兴岛二级综合医院、区第三人民医院等项目建设, 积极开展教育合作办学等, 不断提升公共服务水平。城乡社区方面, 我们将以“自然生态美、宜居环境美、绿色生产美、乡风文明美、生活幸福美”为重点, 充分整合各方资源, 加强美丽乡村建设, 提高人民群众的幸福感。

第三, 提升生态产业发展水平

重点是探索最严格生态管控下的生态产业发展路径。一是大力发展生态农业。我们将坚持“高科技、优质化、高附加值”方向, 重点抓好“一个核心”和“两项基础”。一个核心就是绿色食品认证, 计划到 2020 年崇明的绿色食品认证比例达到 90% 以上。目前我们已与中国绿色食品发展中心、市农委签订了三方共推崇明绿色食品发展协议。两项基础工作就是农村综合改革和新型农业经营主体培育, 农村综合改革主要包括了农村土地确权登记和集体经济组织产权制度改革, 预计今年年底完成。二是积极发展生态旅游产业。我们将加快推进国家全域旅游示范区和东海瀛洲国家 AAAAA 级景区建设, 打造上海主要生态休闲地和国家长江口生态旅游基地。积极发展自行车、路跑、足球、水上运动等户外健身休闲运动, 打造国内外知名的“运动休闲岛”。另外, 我们还将积极发展文化、健康等产业, 着力打造“文化创意岛”“养生健康岛”等。三是着力发展海洋经济。我们将坚持最高的绿色发展标准, 拓展和延伸海洋装备产业链, 推动海洋装备基地向“智造”转型。

第四, 积极倡导绿色生产生活方式

目前正在重点推进的有: 一是生活垃圾分类。在横沙岛试点基础上, 加快向全区推开, 计划到 2018 年基本实现全覆盖。二是绿色交通出行。规划到 2020 年全区绿色交通出行比重达到 80% 以上, 率先在全市建成区级交通行业低碳节能示范区。为此, 我们启动实施了新能源公交发展计划, 计划到 2020 年新能源公交在三岛全覆盖。同时, 我们还积极推广新能源公务车, 今后所有更换的公务车原则上必须是新能源汽车。三是循环经济发展。积极发展和应用天然气、风电、光伏等清洁能源, 加强秸秆等农业废弃物综合利用。

第五, 加强规划管控

这次《规划》明确了 17 项主要指标体系, 其中 9 项是约束性指标, 8 项是预期性指标, 相比 2010 年的《纲要》, 要求更高。不仅新增了农村生活污水处理率、常住人口规模等 6 个指标, 还调整提高了森林覆盖率、可再生能源装机量、绿色农产品认证率等 9 个指标。我们还积极开展建筑风貌管控。总的原则是体现中国元素、江南韵味、海岛特色。全域严格控制高层建筑, 注重建设空间的梯度和层次, 促进建筑高度、密度、形态、色彩等形成和谐多元的整体风貌。目前, 我们已经成立了规划专家委员会。

第六, 健全完善政策和制度保障

目前, 相关保障体系都在研究建立和完善中。关于加强法制保障, 将形成崇明世界级生态岛建设的“1+X”法制保障体系, “1”是市人大出台《关于促进和保障崇明世界级生态岛建设的决定》, 这是一部保障崇明世界级生态岛建设最重要的地方性

法规：“x”是市政府或市相关部门根据授权，配套制定的一系列规章、规范性文件，涵盖生态发展规划、环境保护、绿色交通、生态农业等多个领域，目前我区也相继出台了“大树保护管理办法”&“崇明禁猎区管理规定”等政策文件。另外，我们加大了区域协调力度，针对崇明岛上还有江苏两个乡镇的实际，为整区域推进世界级生态岛建设，上海市已与江苏省建立了多层级的协调协作机制。目前，“东平-海永-启隆城镇圈协同规划”正在紧锣密鼓的制订中。

在具体推进过程中，我们也碰到一些问题：

一是对世界级标准的认识和把控能力还显不足。世界级生态岛建设的要求应该是全球视野、国际水平、中国智慧、崇明特色，但世界级的衡量标准尚未明确，对世界级的认识还存在偏差。而我们自身还存在视野不够宽广、眼界不够开阔、能力有待进一步提高的问题。此外，对于国际国内先进的生态新技术、新材料、新工艺了解不深，认识不全。

二是世界级生态岛建设不能按照原有的城镇化思路搞大开发和大建设，但目前一些现有的配套政策、行业规范和技术标准仍然延续了城市化地区的开发思路。我们希望打造更多具有生态特征或者符合生态岛实际的基础设施和功能性项目需要进一步解放思想、创新理念，适度增加项目规划方案审批的弹性空间，现有按人口和土地进行基础设施和公共服务配置的模式也需要有所突破。

三是随着生态岛建设的不断推进，基础设施、社会事业类等项目的大量投入导致后期生态环境的运营维护费用也逐年增加。比如林地，现在每年仅土地流转和养护费用就达到2亿元以上，到2020年我们森林覆盖率提高到30%，至少需新增林地10万亩以上，后续的管理压力和养护资金压力也不断增大。又比如，到2018年前我们要完成近20万户的农村生活污水处理设施，仅运营养护费用就高达5600万元。这些生态项目的运营维护，对区级财政带来巨大压力，需要从体制机制上进行探索和突破。