

上海市人民政府印发

《崇明世界级生态岛发展“十三五”规划》

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，占上海陆域面积近五分之一，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。2005 年发布的《崇明三岛总体规划（崇明县区域总体规划）2005-2020 年》，明确了崇明现代化综合生态岛的总体定位；2010 年发布的《崇明生态岛建设纲要（2010-2020 年）》，至今已完成两轮三年行动计划。2016 年，经国务院批准，崇明撤县设区。在新的历史起点，为贯彻落实国家和上海“十三五”规划，以更高标准、更开阔视野、更高水平和质量推进崇明生态岛建设，2016 年 12 月 16 日，上海市人民政府向各区县人民政府、市政府各委办局印发了《崇明世界级生态岛发展“十三五”规划》（以下简称《规划》）。

《规划》明确了“十三五”时期崇明世界级生态岛发展的指导思想、功能定位和主要指标

（一）指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，按照“四个全面”战略布局，践行创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，牢固树立和落实“生态立岛”的原则，坚决不搞大开发，坚持“绿水青山就是金山银山”和“一张蓝图干到底”，保持战略定力、长远眼光、底线思维，坚持环境保护优先、厚植生态优势，以更高标准、更开阔眼界、更高质量建设生态岛，积极实施“生态+”发展战略，增加生态资产，减少生态负债，发展生态经济，运用“中国智慧”促进生态自然优势与生态发展优势共同发展，走出一条生态文明发展的新路，为上海生态文明建设和迈向卓越的全球城市做出重要贡献。

（二）功能定位

崇明作为最为珍贵、不可替代、面向未来的生态战略空间，是上海重要的生态屏障和 21 世纪实现更高水平、更高质量绿色发展的重要示范基地，是长三角城市群和长江经济带生态环境大保护的标杆和典范，未来要努力建成具有国内外引领示范效应、社会力量多方位共同参与等开放性特征，具备生态环境和谐优美、资源集约节约利用、经济社会协调可持续发展等综合性特点的世界级生态岛。

（三）主要指标

到 2020 年，形成现代化生态岛基本框架。生态环境建设取得显著成效，水体、植被、土壤、大气等生态环境要素品质不断提升，森林覆盖率达到 30%，自然湿地保有率达到 43%，地表水环境功能区达标率力争达到 95% 左右，城镇污水处理率达到 95%，农村生活污水处理率达到 100%。生态人居更加和谐，常住人口规模控制在 70 万人左右，建设用地总量负增长，基础设施更加完善，基本公共服务水平明显提高。生态发展水平明显提升，生态环境与农业、旅游、商贸、体育、文化、健康等产业融合发展，绿色食品认证率达到 90%，居民人均可支配收入比 2010 年翻一番以上。

《规划》提出了“十三五”时期崇明世界级生态岛发展的任务与举措

（一）优化生态功能空间布局

坚持“多规合一”理念，强化生态空间底线约束，统筹人口、土地、空间等资源要素，把生态理念与新型城镇化、城乡一体

化发展要求相结合,促进生态空间水清地绿、生产空间集约高效、生活空间宜居适度,推动生态、生产和生活空间“三生”共赢融合发展。

1. 统筹三岛发展

崇明本岛是世界级生态岛建设的核心载体,要全面提高标准、水平和质量。长兴岛是上海建设高端绿色制造和具有全球影响力科技创新中心的重要基地,要贯彻生态要求,提高绿色发展能级,打造世界先进的海洋装备岛、生态水源岛和独具特色的景观旅游岛。横沙岛要加大保护力度,发展生态农业,引领绿色发展,成为崇明世界级生态岛的先行示范区。

2. 严格控制常住人口总量

按照全市对人口发展的要求,坚持控规模、优结构、调布局,提高人口管理和服务水平。严格控制人口规模,加强实有人口管理,完善以积分制为核心的公共服务政策,到2020年常住人口保持现有规模。优化人口结构,结合生态岛功能大力引进国内外高层次人才。有序调整人口布局,按照城乡规划布局,在充分尊重农民意愿的基础上,在城镇化地区优化选址,加大政策支持力度,鼓励引导农民集中居住。

3. 严格控制建设用地规模

严格控制建设用地规模,创新优化城乡建设用地增减挂钩制度。到2020年,全区规划建设用地总量实现负增长,建设用地总量控制在265平方公里以内。提高建设用地利用效率,创新出让方式,推进二次开发,完善全生命周期管理,探索实施复合利用。严守耕地保护红线,完善永久性基本农田保护机制。推进农村土地综合整治,提高非耕地类农用地利

用效率。盘活农村土地资源,以镇村规划为依据,加强规划引导和规模管控,在保证原宅基地权利人不变的条件下,利用骨干路网节点周边的农村建设用地打造配套完善的生态社区。继续开展农村宅基地确权登记工作。争取在全市率先探索建立农村宅基地退出机制。

4. 强化生态底线管控

坚守生态红线,划定并分级管控生态红线,不断强化生态网络,优化生态空间格局。东滩鸟类国家级自然保护区的核心范围作为一类生态空间范围,禁止一切开发活动。东滩鸟类国家级自然保护区的非核心范围、长江口中华鲟自然保护区、东风西沙水库饮水水源一级保护区、青草沙水库饮水水源一级保护区、东平国家森林公园和国家级地质公园的核心范围、重要湿地等作为二类生态空间范围。一类和二类生态空间共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。以崇明本岛水资源、森林资源密集区、自然保护区等生态区域为基础,建立复合型生态廊道,加强纵向联系。加强滩涂湿地保护,推进崇明东滩鸟类国家公园、长江口中华鲟自然保护区建设,打造鸟类天然博物馆和候鸟天堂,有力保障生态安全和生物多样性。有序推进横沙促淤围垦,加大对长江口无人居住岛的管理。

5. 促进城镇集约紧凑发展

完善崇明三岛总体规划,加快推进新市镇总体规划暨土地利用总体规划,引导生态城镇建设。优化崇明本岛的空间布局,加快形成“一环两心多组团”的格局,将陈家镇和东滩地区打造成与世界级生态岛相匹配的生态城镇建设标杆,坚持国际化、高端化,体现绿色、节能、环保建设标准,成为以生态居住、休闲运动、智慧创新为主导的海岛花园城镇;城桥核心镇形成相对独立的门户型节点城市功能,按照不低于中等城市标准,进行设施建设和服务配置,成为三岛的政治、经济、文化中心和水上门户,以及生态宜居的现代化田园滨水生态城区;建设若干具有风貌和产业特色,交通便捷、公共服务齐全、空间尺度宜人的特

色小镇。长兴镇全面提升城镇化质量，突出特色产业功能，发展海洋、海洋装备及配套、智能制造等产业，强化对区域的带动能力。

6. 引导乡村和农场特色发展

综合考虑区位条件和资源禀赋，引导乡村和国有农场进行差异化、特色化发展。转换优化城乡用地，逐步转化城镇周边地区以及郊野地区日趋消亡的自然村，推动人口及用地逐步向城镇集中。选择有发展动力的地区或有资源本底条件、相对集中分布地区的村庄或农场，引导培育成为具有文化内涵的特色乡村。选择若干自然村有效整合农宅、农地、农业资源，保留传统乡村原汁原味，促进更新发展，逐渐引导建设成为美丽乡村。放大区企合作优势，打造产业先进、环境优美、生活优越的生态殷实农场和生态农业公园。运用国际先进理念，建设若干小尺度、紧凑型、功能复合、配套完善的新型生态社区。

（二）提升生态环境品质

进一步厚植生态优势，促进水、林、土、气等环境综合整治，以更高标准持续推进环境保护和生态建设，打造更具竞争力的高品质生态环境。

1. 有效提升水环境质量

以源头截污为根本，末端治理和过程管控相结合，持续推进全域水质净化，到2020年基本实现全域达到水环境功能区的水质控制标准，实现出水断面水质不劣于进水断面。严格青草沙等饮用水水源保护，完成饮用水水源二级保护区内产业结构调整。加快污水收集管网、处理厂及污泥处理设施建设，全面完成城镇化地区直排污染源截污纳管。加强面源污染防治，全面推进农村生活污水治理，农村生活污水做到100%全处理、全覆盖。加快河道综合整治，重点推进镇村级和国有农场的河道轮疏、生态治理、岸边整治。加强水系沟通和水岸改造，打通断头河，增加滨水公共活动空间，提高水系的动力和活力。研究利用青草沙换排水改善长兴岛水环境，进一步加强长兴岛截污纳管，提升改善横沙岛供排水和水利设施。强化区域生态环境共建共享，着力加强长江口水体水质监测评价和协同治理，突出海洋生态环境保护。

2. 持续推进绿化林地建设

围绕塑景成带、廊道串景，建设全域风景，更好

发挥崇明生态空间的功能和价值。优化公共绿地布局体系，合理规划建设公园、公共绿地和绿色休闲空间。推进环岛生态景观大堤、长兴岛及本岛郊野公园建设，有序增加绿地林地总量，提高建设标准和质量，完善长效管理机制。加快对适应海岛地理环境的树种研究，丰富生态岛树种，维护植物多样性。结合河道、公路、村庄、特色小镇及农场的要素分布，持续推进生态廊道建设，发挥放大东平森林公园等核心景区对风貌带的带动作用。结合生态要求和产业发展，打造“海上花岛”，建设花田、花溪、景观廊道，塑造点线面相结合的花岛大地景观。

3. 大力加强环境综合整治

坚持以人为本、防治结合、标本兼治、综合施策，建立以改善环境质量为目标、以防控生态风险为底线的环境管理体系，大力推进环境综合整治。深入推进大气污染防治和节能减排，巩固分散燃煤、集中供热锅炉清洁能源替代成果，推进燃气和燃油锅炉低氮改造，禁止新建燃煤设施。加大挥发性有机物污染治理力度，持续深化扬尘、餐饮、汽修、农业等面源污染治理。按照绿色农业要求，加大耕地保护和土壤污染治理力度，实施土壤生态修复示范工程，有序推进生态复垦。加强耕地环境质量监测和风险评估。大力降低化肥和农药使用量，提高耕地土壤质量，农用地土壤全部实现安全利用。按照养殖业布局规划严格控制

畜禽养殖总量，全面实现规范养殖，全面实现规模化畜禽牧场粪尿资源化利用和达标排放。大力加强长兴岛环境监管执法力度，强化船舶污染防治和排放管控，研究推进危险废弃物收集转运和减量化处置。

4. 积极发展循环经济

按照“减量化、再利用、资源化”的原则，加强生活垃圾分类收集、运输、处置，加快建立循环经济体系，实现各类资源高效循环利用。持续推进集中城市化地区的生活垃圾减量化、资源化和无害化处置，基本实现分散地区生活垃圾全部分类和分布式处理。加大建筑混凝土、废弃食用油脂等废弃物的资源化利用和处置监管力度，启用固体废弃物和危险废弃物两大焚烧处置系统。加强农业废弃物综合处理，建

立秸秆收集系统，推进综合利用模式。开展循环经济示范性工程建设，推广循环经济典型模式，促进生产和生活系统的循环链接，构建覆盖全社会的资源循环利用体系。大力发展循环农业。

（三）提高生态人居水平

按照生态理念，超前谋划、管理引领、弹性适应覆盖农场等全域范围的基础设施和基本公共服务体系，提高建设标准和服务能力，提升社会事业发展水平，构建绿色生产生活方式，打造更具魅力的生态人居环境。

1. 加强风貌管控

按照充分体现中国元素、江南韵味、海岛特色的要求，调整完善控制性详细规划，加强城市设计，全域严格控制高层建筑，崇明岛新建建筑高度原则控制在 18 米以下，注重建筑空间的梯度和层次，促进建筑高度、密度、形态、色彩等形成和谐多元的整体风貌。提高规划的科学性和执行规划的严肃性，完善更加详细的规划导则，建立严格有效的管控体系。建立规划建设专家委员会，研究设立总规划师、总建筑师、总工程师、总景观师等，形成权责对等的负责制。

2. 打造绿色建筑

按照国际生态建设最新理念，结合江南海岛特色，加强适用技术、工艺、材料等应用集聚。制订生态绿色建筑导则，加强对既有建筑的绿色节能改造，提高建筑节能水平。大力发展绿色建筑，新建民用建筑全部按照绿色建筑一星级及以上标准建设。符合条件的新建建筑 100%采用预制装配式技术，推广全装修住宅。支持海绵城市建设和低影响开发应用，推进绿色基础设施建设和低影响开发技术使用。

3. 发展绿色交通

按照生态交通、外畅内优的导向，结合绿色交通要求全面提升综合交通体系整体功能。

改善对外交通条件。建设轨道交通崇明线，增添具有鲜明特点的旅游景观元素，实现通勤和景观体验相结合的复合功能。深入开展沪崇西复合通道前期研究，加强与市区及江苏南通等地的交通联系。

优化提升内部交通组织能力。结合全岛路网规划，加快北沿公路、建设公路、港东公路等骨干道路建设与改造，推进崇明生态大道（含地下综合管廊）等新建和改造，提升岛内重点片区之间的系统连通度，优化崇明本岛南部城镇的交通联系，消除东西向道路瓶颈，提升农村公路等级。在道路规划、建设、养护全寿命各环节，进一步强化道路与生态的功能整合。优先发展公共交通，研究推进连接重点城镇的中运量公交系统，依托陈家镇、城桥等市、区级交通枢纽，优化调整区内公交线网，形成城乡

一体化公交网络，提升公共交通出行比例。优化三岛水上交通格局，提升水上客运交通功能，优化南部滨江码头功能，研究优化长兴-横沙交通条件，发挥好水上客运交通缓解节假日交通拥堵的作用。适时优化长江隧桥收费政策，鼓励公共交通和新能源车辆出行。研究推进城市公共服务和应急保障类通用航空设施建设，预留发展空间。

大力发展低碳交通。加快新能源汽车推广应用,推进充电站点和充电桩建设,力争新能源公交车比重达到 100%,实现横沙岛全绿色交通出行。倡导慢行交通和低碳出行,积极发展电动汽车分时租赁,推行多元化公共自行车租赁服务,逐步形成功能清晰的非机动车通道网络。建设 500 公里生态绿道、自行车绿道,探索设立低碳出行引导区。推动智能网联汽车、无人驾驶汽车等新技术在崇明率先应用。

4. 完善绿色能源

大力发展天然气、风电、光伏等清洁能源,可再生能源装机量达到 50 万千瓦,构建绿色、低碳的能源开发利用体系。加快崇明天然气输配管网建设,结合重点区域和工程开发,开展分布式供能项目布局,不断扩大天然气使用覆盖率。实施新一轮农村电网改造,提高全区电网可靠性和对新能源的消纳能力。通过技术、模式和体制机制创新,打造新能源综合示范基地。稳步推进崇明陆上风电开发,开展横沙“风电田”试点,推广屋顶分布式光伏项目,积极探索风光储一体、农光互补、智能微网和能源互联网的集成示范。结合大气污染防治和有机固废综合处理,积极探索生物质能利用。支持探索建设横沙零碳岛。

5. 建设智慧崇明

发挥国际海底光缆登陆点优势,建设高速移动安全的新一代信息基础设施。到 2020 年,城镇化地区实现千兆网络全覆盖,崇明全区实现光网全覆盖。发展物联网技术和应用。加强崇明各类基础设施的智能化改造,推进健康、教育、文化、出行、政务、农业、体育、旅游等领域的智慧应用,开发数字内容产品服务,建设智慧社区、智慧生态圈。推进数据资源开放共享和社会化开发应用。

6. 提高社会事业发展水平

构建基本公共服务设施体系。依据服务人口数量和结构,构建城镇生活圈,做实基本管理单元,分级分类动态配置公共文化、教育、医疗、体育、养老等公共服务设施。在城镇集聚区打造集就业、生活、服务一体化的高能级公共服务全覆盖生活圈,规划依托城桥地区和陈家镇镇区,设置一级服务中心。依托其余新市镇镇区配置二级服务中心。在中小集镇打造社区级基本公共服务全覆盖生活圈,依托集镇配置三级服务中心,同时兼顾对村庄的服务延伸。

提供优质普惠的公共服务。推进城乡基本公共服务均等化,建立城乡统一的基本公共服务清单,加大财政保障支持力度。全面提升三岛医疗卫生服务水平,推进医疗机构集团化发展,共享市级优质医疗资源,整合区内医疗卫生资源,推进基层医疗机构补点、改造和功能建设,加快本土化订单定向免费培养乡村社区医生。加大对崇明义务教育转移支付力度,通过设立分校、合作办学、委托管理等方式,推进优质教育资源辐射崇明,引进国内外高水平大学,支持本市高等教育布局结构调整。应对人口老龄化趋势,加快构建多元化的养老服务体系。提升公共文化体育活动的内涵品质,发挥现有公共设施功能作用,加快高品质项目建设。加快建立城乡统筹的社会保障体系和城乡一体的就业促进机制,多渠道增加就业,统筹做好社会保障、社会救助、残疾人服务等工作。

（四）提升生态发展能级

以“创造需求、引领消费、提升服务”为导向,重点聚焦生态农业、海洋经济、旅游健康、科技创新等领域,实施“生态+”发展战略,加快构建更具活力的生态发展格局。

1. 打造生态农业高地

注重农业标准化、产业化、组织化、品牌化、科技化发展，提升生态农业现代化发展水平，农业资源利用率达到世界领先水平。优化农业产业结构，实现低碳农业可持续发展和绿色食品全域覆盖，加快形成以粮食作物和经济作物为主、特色禽畜和水产养殖兼顾的农产品体系，完善以育种研发、作物生产、加工销售、体验休闲为核心的全系列农业产业链，打造国内外知名的绿色优质特色农副产品生产和供应基地。发挥崇明生态农业科技创新中心作用，大力发展农业科创产业，加快发展科技育种，建设有全国影响力的农业科技创新示范基地，打造生态农业科技的制高点。深化农业经营体制改革，引进和培育新型农业经营主体，着力构建现代生态农业产业体系、生产体系和经营体系。促进崇明绿色消费与绿色农产品市场培育，完善绿色农产品流通与销售环节。打造前哨等若干具有国际先进水平的农业基地，培育现代农业的新型产业形态和消费业态，积极开发农、林、牧、渔等多领域功能，促进三次产业融合发展。引入国际花卉博览会与全球花卉交易中心，结合农业产业结构调整建立花卉研发和产业基地，丰富花展、花市、花村、花艺等花卉相关产业载体。以横沙国际渔港口岸和码头建设为依托，大力发展农副产品和海产品保税加工、保税物流、保税交易等功能。发挥光明集团、上实集团等龙头企业带动作用，重点培育一批具有全国影响力的农业生产基地和农产品品牌，提升农业附加价值。

2. 推动高端绿色制造升级

紧紧围绕“中国制造 2025”战略，融入海洋经济发展大局，依托长兴海洋科技港，引导船海产业高端制造、研发设计及生产性服务类企业集聚发展，成为上海建设我国海工装备制造制造业创新中心的重要载体。推动长兴海洋装备基地由制造向智造转型，推广智能化生产线和绿色造船技术，提高全员劳动生产率，提高土地利用效率，改善船海企业用工结构，降低污染排放，推进工业化、城市化、生态化与海洋文化融合发展。推进海洋装备产业升级发展，拓展和延伸海洋装备产业链，打造世界先进的集总装集成、系统模块、核心配套、生产服务等为一体的全要素产业基地。树立全市最高的绿色发展门槛，优化产业准入负面清单，进一步引导崇明本岛产业向产业园区集中，发展符合生态环保要求的生产性服务业，成为绿色经济的示范区域。

3. 提升现代服务业功能品质

按照建设国家 5A 级景区的理念及标准，加快推进全域景区、景观建设，推动旅游供给从风景和产品向环境与服务全链条拓展，加强会商旅文体联动，打造“多旅融合”的大旅游格局。优化生态休闲旅游区域布局，培育静谧西沙、活力东平、闲趣北湖、雅致东滩、风情前哨、多彩长兴、原味横沙等若干特色旅游空间，打造上海主要生态休闲地、国家全域旅游示范区和国家长江口生态旅游基地。全面提升旅游发展要素质量，进一步优化三岛旅游服务功能，不断完善体验式旅游综合服务与配套，提高旅游全过程的质量感受度和满意度。优化整合体育产业资源布局，大力发展自行车、路跑、足球、水上运动、房车露营等户外运动休闲项目，建设崇明足球区，提升崇明自行车等赛事的国际影响力和效益，打造国内外知名的崇明户外运动休闲品牌。优化健康服务业发展布局，积极开发多层次、多样化的健康服务产品。

4. 繁荣发展创新经济

着力构建文化创意为先导、数据网络为核心、未来产业为方向的创新产业体系，努力成为上海具有全球影响力的科技创新中心建设的重要组成部分、国际环境科学交流基地和世界生态研究的重要载体。注重与崇明乡土文化、农垦文化结合，以乡村、民宿和农场等为载体，积极发展艺术创作、文化创意、影视传媒等产业。培育数据产业，结合国际海底光缆登陆站，优先发展数据处理、软件研发等创客经济，加快数据产业园建设和创客小镇建设。面向智慧经济，发展研发设计、信息技术、知识产权、供应链管理、服务外包等生产性服务业，实施“互联网+”计划，培育融合绿色、环保于一体的分享经济业态。预留金融基金、移动办公、基因工程、离岛自贸等新型创新业态的发展空间。

《规划》还提出了“十三五”时期崇明世界级生态岛发展的保障措施。

