

“崇明区总规”公示 未来崇明什么样?

《上海市崇明区总体规划暨土地利用总体规划(2016-2040)》草案内容解读

编制背景

2014年5月,上海第六次规划土地工作会议成功召开,上海新一轮城市总体规划正式启动,工作中有两个创新,一是“市区协同”,同步推进全市新一轮城市总体规划和区(县)总体规划编制工作;二是“两规合一”,加强多规衔接。在此背景下,《崇明区总体规划暨土地利用总体规划(2016-2040)》(以下简称“崇明区总规”)于2015年全面启动编制,由崇明区人民政府会同上海市规划和国土资源管理局组织编制,紧紧围绕市委、市政府对崇明世界级生态岛的战略定位,紧密合作,不断深化认识,形成现阶段草案成果。

作为面向2040崇明建设世界级生态岛的纲领性规划文件,整个规划编制过程始终做到四个坚持:一是开门做规划,在不同编制阶段充分听取专家、乡镇委员、人大、政协以及社会公众等各方意见,广泛汇聚民智;二是尊重规划的延续性,积极衔接上版总规,对原规划中属于战略预留区的崇明本岛西部、北部地区加大研究力度,转变发展策略;三是充分发挥市区协同优势,对接上海2040总规,加大区级总规战略研究力度,自下而上反馈和融入市级总规,深化崇明发展定位和目标;四是力求高标准、高质量,加强规划的战略引领和综合统筹。

编制过程

整个编制过程经历两个重要阶段。

2015年至2016年上半年,在市规土局指导下,根据市级总规推进情况,适度超前推进区总规编制工作,以崇明生态岛建设纲要为指引,坚持现代化生态岛发展的定位和目标,通过初步认知与战略研究,形成初步方案,得出共识围绕“生态+”谋划新发展。

2016年9月,韩正书记来崇调研明确提出:以更高的标准,更开阔的视野,更高的水平和质量建设崇明世界级生态岛。自此以后,市委、市政府作出了一系列重大部署。在新的奋斗目标下,对世界级生态岛的发展目标、发展策略、空间布局、指标控制等重大问题开展了深入的专题研究。市规土局靠前指挥,大力推进崇明总规编制,并牵头开展了城乡总体风貌研究、生态岛规划建设导则等相关专项工作。区委、区政府和市规土局多次讨论研究,形成很多规划共识。向市委、市政府领导汇报,进一步明确规划方向,落实要求。目前的草案成果已基本体现出世界级生态岛的要求。

规划主要内容

崇明区总规全面贯彻落实世界

级生态岛建设的总体要求,从目标上立足战略导向,从空间上关注两规合一,从操作上关注实施路径。

1.落实国家战略,上海部署,确立崇明世界级生态岛总体目标。崇明世界级生态岛的目标定位是全面贯彻中央生态文明建设和习近平总书记关于长江沿线“共抓大保护、不搞大开发”指示精神的重要战略决策部署,崇明有责任肩负起国家绿色发展的重要战略使命。

到2040年,把崇明建设成为具有引领示范作用的世界级生态岛,成为全球鸟类的重要栖息地、世界自然资源多样性的重要保护地,成为长江生态环境大保护的示范区、国家生态文明发展的先行区。

2.坚持生态优先、绿色发展,大力实施“+生态”和“生态+”战略。积极践行“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念,坚持生态优先、绿色发展,大力实施“+生态”和“生态+”,积极推进生态、生产、生活“三生”融合发展。

一方面强化底线思维,优先保护生态环境、完善生态资源、提升生态价值;另一方面加快产业结构调整,构建生态型创新产业体系,积极引导居民在衣食住行游等方面向绿色低碳、文明健康方式转变,全面推进经济发展方式的绿色转型。

3.研究确定崇明世界级生态岛建设核心指标体系。从环境质量、生态空间、水资源、生物多样性、气候与能源、产业体系等方面,明确核心控制指标,引导、监测、评价崇明生态岛保护、修复与建设。规划至2040年,三岛森林覆盖率达35%,自然湿地保有率达45%,大气环境质量常年达到国家一级标准。

4.着力优化全域空间布局。按照全域布局、相对集中的原则,强化生态空间对空间结构和布局的硬约束,重点关注城镇空间、特色生态空间和乡村空间,挖掘乡村价值,做好城乡总体规划与土地利用总体规划的“两规合一”,将基本农田保护、林地建设、生态空间管控、开发边界管控、建设用地总量和人口总量控制、优化人口分布和城乡结构等规划要求落到空间实处,优化全域空间布局,形成“三区两带两片”的总体空间结构。

“三区”分别为崇东、崇西和崇北地区。

崇东地区重点加强东滩及周边的生态保育,建设国家级鸟类自然保护区和中华鲟自然保护区,适度拓展智慧创新、健康疗养、生态教育等功能,塑造人与自然和谐共生的生态发展示范区。

崇西地区重点保护东风西沙水源地,围绕西沙·明珠湖,适度拓展度假疗养、运动休闲、农业科创等功能,形成具有国际影响力的生态旅游发展区。

崇北地区重点依托东平国家森林公园及北部连绵农场,发展高效生态农业,传承垦拓文化,拓展文化

创意、旅游休闲、森林度假等功能,形成富有人文魅力的生态经济先行区。

“两带”分别为崇南城镇带和崇中乡村带。

崇南城镇带重点完善综合服务功能,吸引人口集聚。城桥镇是上海2040总规中确定的核心镇,是三岛的政治、经济、文化中心。联动庙镇、新河、堡镇、向化、中兴等,形成活力滨江城镇带。

崇中乡村带重点结合林荫公路、自然水系和田园村落,打造花田、花溪、花路、花宅,形成魅力田园乡村带。

“两片”分别为长兴绿色海洋片和横沙战略预留片。

长兴绿色海洋片是上海六大产业基地之一,是崇明最主要的智能制造空间,中船、中海、振华重工等大型装备企业齐头并进,形成国际一流的现代船舶和港口机械制造基地,同步建设产业配套区和凤凰社区,强化青草沙水库水源地的保护,打造国际海洋装备岛、生态水源岛、景观旅游岛。

横沙战略预留片是崇明重要的战略储备空间,横沙岛空气清新、绿化葱茏,规划保持原生态的乡村韵味,发展生态农业,成为生态引领的先行先试发展区。

5.构建层级清晰有序的城乡体系。以全市城乡规划体系为指导,结合本区各乡镇人口集聚、功能发展等趋势,突出网络化、多中心、组团式、集约型发展要求,形成城桥、长兴、东滩(陈家镇)、西沙(三星)、东平5个各具特色的城镇圈,构建“核心镇-中心镇-一般镇-小集镇-乡村”五级城乡体系。

具体内容为1个核心镇即城桥镇;6个中心镇,分别为东滩(陈家镇)、长兴、西沙(三星)、东平、堡镇、新河镇,强化对区域的人口集聚与统筹带动;11个一般镇,分别为中兴、向化、港沿、竖新、建设、港西、庙镇、新海、新村、绿华、横沙,满足周边城乡居民基本公共服务和就业需求;20个左右小集镇,主要承载农村生活生产服务职能;X个保留村庄,进一步提升公共服务和基础设施水平。

6.分类分级落实空间管制体系。遵循“全域管控、突出重点”的原则,划定崇明生态空间,建设用地管制空间等,进行分类分级管控。

根据崇明区生态资源分布及规模,结合市级生态空间划定要求,严守底线,生态提质,低碳发展,划定四类生态空间,其中一类和二类生态空间为重要生态空间,属于生态保护红线,实现一条红线管控重要生态空间。

对应不同的土地用途类型,将建设用地分为禁止建设区,限制建设区和允许建设区,进一步明确建设管控范围和类型。

7.构建“外畅内优、高效集约、绿色生态”的综合交通系统。坚持“快

到慢行”的交通发展理念,倡导绿色低碳的出行方式。对外交通突出轨交引领,规划“轨交+高速”复合的东西双通道。岛内交通突出公交先行,形成“四横七纵”的骨干公路网络,满足片区间的交通性联系需求;一般公路以景观功能为主。构建“环岛绿道-郊野绿道-滨河绿道-城市绿道”四类城乡绿道慢行网络。形成“城市级-地区级-乡镇级”三个层次的客运交通枢纽体系。

8.构筑体现中国元素、江南韵味与海岛特色的城乡风貌。中国元素运用中国式空间、尊重中国式秩序、弘扬中国式审美;江南韵味突出以水为脉、以小为美、以墨为色的文化基因;海岛特色彰显海岛记忆、挖掘海岛文化内涵、强化海岛元素。针对城镇地区,乡村地区和生态地区分类制定风貌管控要求,综合展现崇明的乡土情怀、田园风光和海岛肌理,逐步形成崇明独特的风貌景观。

9.构建城乡一体的公共服务体系。坚持以人为本,发展面向未来、服务全生命周期的公共设施网络体系。依托城镇圈及社区生活圈,打造“两级两类”(城镇圈一级、二级服务中心、城镇及乡村两类生活圈)的公共服务设施体系,强化均等覆盖的基本公共服务设施布局。

10.建设高标准的市政基础设施体系。市政基础设施建设坚持“生态优先”原则,努力实现“海绵崇明”、“零碳岛”等目标。环卫设施建设方面大力推进生活垃圾的减量化、资源化、无害化,实现“村分类收集、镇分类转运、区分类处理”一体化垃圾处理模式。新能源建设方面以“零碳岛”建设为目标,推进清洁能源替代传统能源,有序发展可再生能源,进一步提高可再生能源占一次能源供应的比例。

规划特色与亮点

“世界级生态岛”建设是一个全新的命题,既没有固定的模式可以遵循,也没有既有的案例可以套用,需要用全新的理念与思路来探索前行。本轮崇明区总体规划是一项创新性的实践,它突破了以往新城大板块为核心的传统规划思路,按照全域布局、相对集中的原则,强化生态空间对空间结构和布局的硬约束,更加关注乡村空间,挖掘乡村价值,彰显乡村魅力。

1.更加注重底线思维。坚守人口、用地、生态、安全底线。到2040年,全区常住人口控制在70万以内,基本维持现状不变,重点关注人口结构的优化;建设用地总量控制在265平方公里,重点关注土地的节约集约利用;分级分类进一步划定四类生态空间,从底线管控、资源优化、网络完善、节点打造和生态修复5个方面大力推进“+生态”,进一步厚植生态基础,提升生态价值,成为

上海重要的生态屏障和长三角乃至全球生态系统中重要节点。

2.更加关注乡村价值。充分挖掘提升、进一步彰显崇明作为上海卓越全球城市重要组成部分的乡村价值,是本次规划的主线宗旨,在城乡体系、用地布局、产业发展和公共服务等方面,都充分贯彻了这一宗旨。如在空间布局上结合现状自然禀赋,将崇明岛中部规划定位为乡村野趣带,未来结合村庄分布,因地制宜,以功能植入引导乡村转型,以设计植入提升乡村价值,从而在乡村和田野孕育出生生不息的发展动力。

3.更加强调均衡发展。以上述主线为指引,积极推动崇明城镇化发展路径和土地利用模式的全面转型。在布局思路,由原有“大集中、大分散”转变为“相对有效集中、全域布局”。规划强调城市开发边界瘦身,压缩城桥镇、陈家镇等原规划过大的城镇建设用地新增空间,“瘦”下来的部分,优先放到崇西、崇北生态景观优、旅游潜力大但缺少发展指标的地区。

4.更加注重区域协调。本次规划中,根据上海2040总规结合崇明实际,将全域划分为五大城镇圈,以此为抓手整合三岛空间资源,挖掘特色空间发展潜力,统筹布置服务设施。其中“东平生态主导型城镇圈”是与江苏省海门市海永镇、启东市启隆镇形成的跨省城镇圈,打破传统行政区划限制,从目标、规模、生态等方面引导协同发展。

5.更加强调弹性管控。规划在人口规模、用地布局和环境指标等方面都有底线约束,崇明的标准也较其他地区更加严格,但在底线约束的前提下,仍然提供了适当的弹性发展空间。如有5平方公里的建设用地预留,重点用于目前项目还不明确,但未来在乡村郊野地区符合发展定位和方向的项目用地需求。

6.更加突出风貌塑造。风貌塑造和管控是崇明世界级生态岛建设中的重要组成内容,规划中以专章重点研究,结合总体风貌定位对全域空间进行了总体城市设计。崇明岛将突显以水为脉的本底特色,突出崇明三岛滨江临海、水网密布的自然地理特色;注重自然与人文风貌协调,拓展生态保育和游憩休闲功能;保护镇村和水网相互依存的格局形态,彰显水乡风貌特色。

7.更加注重创新突破。“崇明区总规”加强与《世界级生态岛发展“十三五”规划》和三年行动计划的衔接,将一批生态品质、重大基础设施及民生保障项目在总规中予以衔接落实。在总体目标引导下,近期实施的一批乡村公路建设、景观大堤改造、河道整治、污水处理等项目的规划设计按照韩正书记“三个最”的要求,在标准、方式等方面有很多创新突破,在保证功能前提下,更加强调生态优先和景观价值。

□ 区规划土地局供稿