



前言

崇明立东海之潮头,迎长江于浪尖,古称“东海瀛洲”。数千载的潮涨沙尘,衔珠吐玑,成就了崇明世界上最大河口冲积岛的美誉。崇明、长兴、横沙三岛陆域面积1413平方公里,以上海近五分之一的陆域面积,承载着上海约四分之一的森林、三分之一的基本农田、两大核心水源地,成为21世纪上海可持续发展的重要战略空间。

2005版崇明三岛总规确定了“现代化生态岛区”的发展目标,经过多年的持续努力,崇明生态建设取得了重要成效,拥有上海最优的空气、最好的水质和最绿的生态环境。同时,崇明发展也存在一定阶段性问题与差距,如环境本底与承载力比较脆弱,生态环境多样性不足,自身特色性功能培育不足,交通不够便捷、绿色,与生态岛的发展趋势不相契合。

2014年上海启动新一轮城市总体规划(2016-2040)编制工作,规划提出了“卓越的全球城市”的总体目标和“令人向往的创新之城、人文之城、生态之城”的发展愿景。面对国家加快生态文明建设、共抓“长江大保护”战略及上海全球城市的发展目标,在新的发展机遇和要求下,需要对崇明生态岛建设的内涵和定位进行再思考。在此背景下,《上海市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”)由上海市崇明区人民政府会同上海市规划和国土资源管理局共同组织编制。

《上海市崇明区总体规划暨土地利用总体规划(2016-2040)》草案公示

第一部分 总体发展战略

1、总则

本规划由上海市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并报上海市人民政府批准,是崇明辖区内城乡规划、建设和管理的基本依据和法定文件,是引领崇明未来城乡发展的重要纲领,是实现“世界级生态岛”发展目标的宏伟蓝图。

本规划依据《中华人民共和国城乡规划法》(2008年施行)、《中华人民共和国土地管理法》(2004年施行)、《上海市城乡规划条例》(2011年施行)等法律法规编制,全面落实《上海市城市总体规划(2016-2040年)》、《上海市土地利用总体规划(2006-2020年)》(2010年施行),紧密衔接《上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》和《崇明世界级生态岛发展“十三五”规划》的有关要求,按照相关的标准和规范,对全区经济社会发展、土地利用、空间布局以及各项建设做好科学部署与合理安排。

本规划自上海市人民政府批准之日起生效执行,由上海市崇明区人民政府组织实施。凡在规划范围内涉及土地利用与空间布局的各项政策、规划的制定,以及各类规划建设活动,均应符合本规划。

规划范围为崇明区行政辖区,面积2494平方公里,其中陆域面积1413平方公里,包括崇明岛、长兴岛和横沙岛下辖16个镇和2个乡。

2、指导思想

坚持生态立岛。坚决不搞大开发,坚持“绿水青山就是金山银山”。

坚持高标准、高视野、高质量。充分运用“中国智慧”促进生态自然优势与生态发展优势整合,走出一条生态文明发展的新路径,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。

坚持发挥总规的战略引领和综合统筹作用。以崇明区总规制定的各项战略作为崇明城乡建设的总体纲领,遵循其战略定位、空间格局、城乡统筹等各项部署要求,发挥总规的战略引领作用。

落实崇明世界级生态岛“十三五”规划要求。全面贯彻落实《崇明世界级生态岛发展“十三五”规划》的目标要求,优化生态功能空间布局,提升生

态环境品质,提高生态人居水平,提升生态发展能级,强化生态岛建设的国内外引领示范效应,突出社会力量多方共同参与的开放性。

3、规划重点

厚植生态基础。坚守生态底线,进一步拓展生态空间,提升土地资源承载能力与环境容量。完善生态系统,连通蓝绿网络,保护生物多样性,构建全岛生态框架。加强生态修复,促进水、林、土、气等环境综合整治,减少人工干预,推动全岛生态空间自然化。

统筹全域空间。转变以城镇空间为主体、以大新城大板块为核心的郊区传统规划思维,加强城乡空间全域统筹。关注生态地区的刚性管控与魅力提升,关注城镇地区的精明增长与合理收缩,关注乡村地区的存量更新与动力找寻。充分考虑未来发展的可适应性,弹性应对有潜力、有动力地区的空间增长。

优化人口结构。控制人口总量,推动人口结构优化,调整人口空间布局。提升生态岛功能与人居环境,吸引国内外高层次人才;完善就业政策与公共服务设施吸引年轻人。适度推动本地人口向城镇集聚,积极引导外来人口向特色功能地区集聚。

倡导绿色交通。构建生态型的综合交通体系,倡导绿色低碳出行。打造以轨道交通为引领的复合交通体系,增强内外交通联系。大力发展以公交和慢行为主导的岛内交通模式,塑造多元化、品质化出行环境。尊重现状路网肌理,适度优化骨干路网系统,强化道路与生态景观功能的有机融合。

发展生态经济。关注生态友好型的功能植入,发展农业、旅游、创新等绿色经济。构建世界级生态岛的农业生产体系,促进崇明绿色消费与绿色农产品市场培育,打造崇明绿色食品品牌;构建“多旅融合”的大旅游格局,加强会商旅文体联动,依托风景资源拓展健康休闲、体育运动等多样化功能;构建符合生态岛要求的创新功能体系,适度拓展农业研发、文化创意、智慧数据等多元功能。

彰显岛屿风貌。按照“中国元素、江南韵味、海岛特色”的要求,彰显世界级生态岛风貌特色。保护自然基底格局,遵循岛屿生长规律,彰显崇明河口冲积岛屿的自然地理特点和江海交汇的区位优势;挖掘人文魅力,梳理历史文化脉络,彰显崇明垦拓文化与乡

村文化价值;严格建筑形态管控,提炼海岛地域特征,塑造崇明独特的建设风貌。

4、发展目标

总体目标:以生产、生活方式的转变促进崇明发展模式的全面转型,至2040年,把崇明区建设成为在生态环境、资源利用、经济社会发展、人居品质等方面具有全球引领示范作用的世界级生态岛。

目标内涵。在城乡发展、人居品质、资源利用等方面体现“中国智慧”,探索生态文明发展的新路径,为上海迈向卓越的全球城市提供重要支撑。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。东滩是亚太地区候鸟迁徙重要的停歇地和越冬地,鸟类数量约占全国总数的十分之一;崇明长江口是我国鱼类生物种类最多样、海洋生物营养物质最丰富的地区。要通过保护长江口咸淡水交汇区优越的水体自然环境和湿地滩涂资源,不断丰富长江口底栖生物群落与候鸟种群,吸引全球鸟类栖息与水生生物洄游,重现“鱼翻藻鉴,鹭点烟汀”与“萤火纷飞,蛙声一片”,打造为全球影响力的鸟类天堂,湿地生物乐园与自然博物馆。

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。落实长江经济带“共抓大保护、不搞大开发”要求,保护河口冲积岛相对脆弱的自然生态基底,践行持续的生态环境保护与自然生态修复,成为长三角、长江经济带乃至全国全球生态环境大保护的标杆与典范。践行环境友好,降低能源消耗,促进资源节约,建设适应生态文明发展的零碳岛;发展低碳循环经济,创新绿色发展模式,探索低影响开发建设路径,促进经济社会协调可持续发展,实现高度发达的人类文明与美丽自然的田园生态和谐共存。

5、发展战略

坚守底线。严守生态岛发展的各类底线。到2040年,崇明区常住人口控制在70万人以内,建设用地总规模锁定在265平方公里以内;划定生态空间1401平方公里。

大力实施“+生态”战略。坚持生态优先,厚植生态基础,着力推进“五个+”。

一是要+生态底线,最大限度划定生态底线,提升生态价值。识别生

态敏感与风险地区,对生态敏感地区与潜在的生态风险地区进行预先管控与防治,严守底线、提升生态价值。二是要+生态资源,提高自然湿地保有率和森林覆盖率,完善生态资源系统,改造植被单一性,提高生物多样性。三是要+生态网络,连通蓝绿空间体系,构建全岛生态环境建设框架,形成贯穿各层次的生态空间网络。四是要+生态节点,塑造特色生态空间,构建国家公园、郊野(区域)公园、城市公园、地区公园、社区公园等多层次的公园体系。五是要+生态修复,减少生态负债,减少人工干预,切实加强水体修复、土壤修复和绿地修复,实现城乡生态的自然化。

稳妥推进“生态+”战略。发挥生态优势,提升生态价值,着重“+三个力”。

一是生态+活力,通过完善就业政策、人居环境、公共服务设施等吸引高端人才与年轻人群,提升人口活力;积极策划多样化的生态友好型活动与赛事,提升国际影响力。二是生态+动力,注入生态型功能,重点关注农业、旅游、创新三大方向。发展农业科技和特色农业,提升休闲旅游能级,拓展以文化创意、智慧数据和人文艺术为核心的创新产业体系。三是生态+魅力,以“中国元素、江南韵味、海岛特色”为总体定位,提升全域风景品质。以水系为脉,打造景观河道系统,彰显岛屿生长脉络;以生态为底,引导农田种植结构调整,塑造大地景观;以文化为核,挖掘文化资源内涵,提供多元包容的文化空间。

切实转向“生态化的生活生产方式”。牢固树立生态保护理念,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,促进传统产业生态化改造,全面推进经济发展方式的绿色转型。

6、发展规模

6.1人口规模

严格控制常住人口规模。落实《上海市城市总体规划(2016-2040)》以及《崇明世界级生态岛发展“十三五”规划》的要求,结合发展趋势,规划至2040年,崇明常住人口控制在70万人以内,城镇化水平为80%左右,城镇人口56万人左右。

人口发展引导:提升本地居民福祉、适度引入外来年轻人群。

关注崇明本地居民幸福感的提升:自上而下的要求和保障+自下而

上的热情和动力;积极促进人口结构的优化:引入与生态、环保相关的年轻人群,如环保人士、艺术家、文化人士、生态科研人士等年轻化、活力型人群;让崇明成为那些热爱自然、关注环境、有相同生态价值观人群集聚的家园。

6.2用地规模

统筹全域海陆用地资源,实现岛域、滨水岸线与长江口滩涂湿地资源利用与保护的统一谋划。锁定城乡建设用地总规模,根据上海集约节约用地需求,以及各区统筹用地要求,规划至2040年崇明区建设用地总规模控制在265平方公里以内,其中,开发边界内城镇建设用地126平方公里,开发边界外建设用地139平方公里。合理利用地下空间资源,考虑到世界级生态岛的景观风貌要求,尽量减少重大设施对岛域风貌的硬性切割,综合考虑重点地区的地下空间资源的统筹利用。

第二部分 空间布局和土地使用

1、生态空间规划

按照严控底线,生态修复,生态提质规划目标与原则,划定四类生态空间。

一类生态空间为崇明东滩鸟类国家级自然保护区的核心范围(位于崇明区界内),总面积约102.4平方公里(均为长江口及近海海域面积)。

二类生态空间包括崇明东滩鸟类国家级自然保护区非核心范围和长江口中华鲟自然保护区(崇明区界内),东风西沙水库、青草沙水库饮用水水源一级保护区、东平国家森林公园核心区以及西沙、北湖等重要湿地空间,总面积约157.0平方公里(其中长江口及近海海域面积133.9平方公里,陆域23.1平方公里)。

三类生态空间包括东风西沙水库、青草沙水库饮用水水源二级保护区、永久基本农田、重要林地、湿地、湖泊河道、重要生态走廊等生态修复区域,总面积1137.8平方公里(其中长江口及近海海域面积143.6平方公里,陆域994.2平方公里)。

四类生态空间为城市开发边界内的重要结构性生态空间,包括城桥镇三沙洪和老激港沿线、新河镇新河港沿线、堡镇堡镇港沿线等结构性生态空间,总面积约3.9平方公里。

(下转5版)