

上海市崇明区总体规划 暨土地利用总体规划 (2017-2035)

MASTER PLAN AND GENERAL
LAND-USE PLAN OF CHONGMING DISTRICT,
SHANGHAI, 2017-2035

报告

上海市崇明区人民政府 | 上海市规划和国土资源管理局
二〇一八年五月

上海市人民政府文件

沪府〔2018〕40号

上海市人民政府关于原则同意《崇明区总体规划暨土地利用总体规划(2017—2035)》的批复

市规划国土资源局、崇明区人民政府：

沪规土资总〔2018〕225号文收悉。经研究，市政府原则同意《崇明区总体规划暨土地利用总体规划(2017—2035)》(以下简称《崇明区总体规划》)。具体批复如下：

一、严格落实底线约束要求。要落实规划建设用地“负增长”的总体要求，严守人口规模、土地资源、生态环境、城市安全底线，实现可持续发展。严格管控崇明区常住人口规模，优化人口布局。到2035年，规划常住人口不超过70万人，其中城镇常住人口56万人左右。坚持最严格的节约用地制度和最严格的耕地保护制度，到2035年，规划建设用地规模不超过265平方公里，耕地保有

量不低于 63.5 万亩,在确保满足耕地保有量要求的前提下,划定 A 类永久基本农田保护任务 54 万亩,衔接粮食功能区和重要农产品保护区管理要求,实施最严格保护。到 2035 年,生态空间面积 1618.58 平方公里(其中陆域面积 1018.63 平方公里),生态保护红线面积 506.7 平方公里,森林覆盖率达到 35%,人均公园绿地面积不低于 15 平方米,地表水水环境功能区达标率达到 100%,环境空气质量优良率不低于 90%,生活垃圾无害化处理率达到 100%。加强市政基础设施和防灾减灾设施规划建设,提升城市生命线安全运行能力、应急响应能力和灾后恢复能力。

二、构建城乡统筹的空间体系。要立足全域,以城乡建设平衡与自然生态协调为导向,推动生态、城镇、乡村融合发展,从大集中大分散走向相对有效集中,强化生态空间对空间结构和布局的硬约束,形成“三区两带两片”的总体空间结构,构建“核心镇—中心镇—一般镇—小集镇—村落”的城乡体系,以五大城镇圈为抓手统筹三岛资源要素,挖掘空间发展潜力,按照撤并、保护、保留三类方式对乡村地区进行分类指引。

三、落实重大专项统筹。要坚持“快到慢行,减少穿行”的发展理念,倡导绿色、低碳交通出行,构建“外畅内优、高效集约、绿色生态”的综合交通体系;以“生态优先、绿色发展”为导向,构建形成以现代农业为基础、旅游服务为先导、创新经济为主体、绿色智造为支撑的生态型产业体系;明确住房供给规模,通过构建科学合理的住房时序调控机制,提高保障性住房在住房供应总量中的比例,促

进崇明区社会和谐发展。保障现状较为紧缺的公共性、公益性设施空间的建设,弥补现状公共服务短板,优化提升空间品质和生活质量,实现社区公共服务设施均等化,合理配置高等级服务设施,满足人民日益增长的美好生活需要;加强风貌保护与总体城市设计,历史文化风貌区面积不低于0.17平方公里。保护范围周边建筑的性质、高度、体量和色彩必须严格控制,充分体现中国元素、江南韵味与海岛特色的总体风貌;贯彻低碳发展、绿色循环,环境修复、生态治理,系统管控、社会共治的保护目标与规划原则;通过明确布局原则及科学预测需求,优化重大市政公用设施布局。

四、加强乡镇规划指引。要以五大城镇圈为抓手,整合三岛空间资源,以城镇圈为单元统筹高等级设施配置,以“15分钟生活圈”为单位统筹配置社区级公共服务设施。《崇明区总体规划》明确提出各城镇圈发展策略,重点明确城镇圈在公共服务设施共享、交通网络互联等方面的规划要求,推进总体规划落地实施,指导新市镇总规、控详规划、村庄规划和专项规划的编制。其中,东平—海永—启隆跨行政区城镇圈要加强衔接,实现规划建设和管理协同,促进区域生态建设一体化发展。

五、处理好近远期的发展关系。要强化近期建设规划,从生态环境建设、生态人居、交通出行方式、绿色基础设施方面明确近期发展目标,以城镇圈为抓手布局空间发展重点,从风景提升行动、“生态+”行动、土地整治行动等方面布局近期行动计划。科学构建“编制—管理—实施—变更—保障”机制,实现规划实施动态监

测、定期评估和及时维护。

《崇明区总体规划》是崇明区空间规划、土地利用及生态环境保护的主要依据,崇明区各项规划建设必须服从《崇明区总体规划》安排。崇明区政府要及时公布依法批准的《崇明区总体规划》,并依据《崇明区总体规划》,开展下层次规划编制、实施和管理,确保《崇明区总体规划》落地实施。规划土地管理部门要加强对《崇明区总体规划》实施的指导、监督和检查。



(此件公开发布)

目录

CONTENTS

03 前言

Foreword

第一部分 总体发展战略

PART 1 Comprehensive Developing Strategy

第一章 总则

第二章 发展目标与战略

第三章 发展规模

第二部分 空间布局和土地使用

PART 2 Spatial Layout and Land Use

第四章 生态空间规划

第五章 农用地保护规划

第六章 城乡空间布局

第七章 土地利用规划

第八章 空间分区管制

第三部分 重大专项统筹

PART 3 SpecialAspects Planning

第九章 产业发展规划

第十章 住房规划

第十一章 公共服务设施规划

第十二章 风貌保护规划与总体城市设计

第十三章 环境保护规划

第四部分 实施保障

PART 4 Implemetary Ensurance

第十四章 近期行动计划

第十五章 实施保障机制

附件：公众意见采纳情况答复

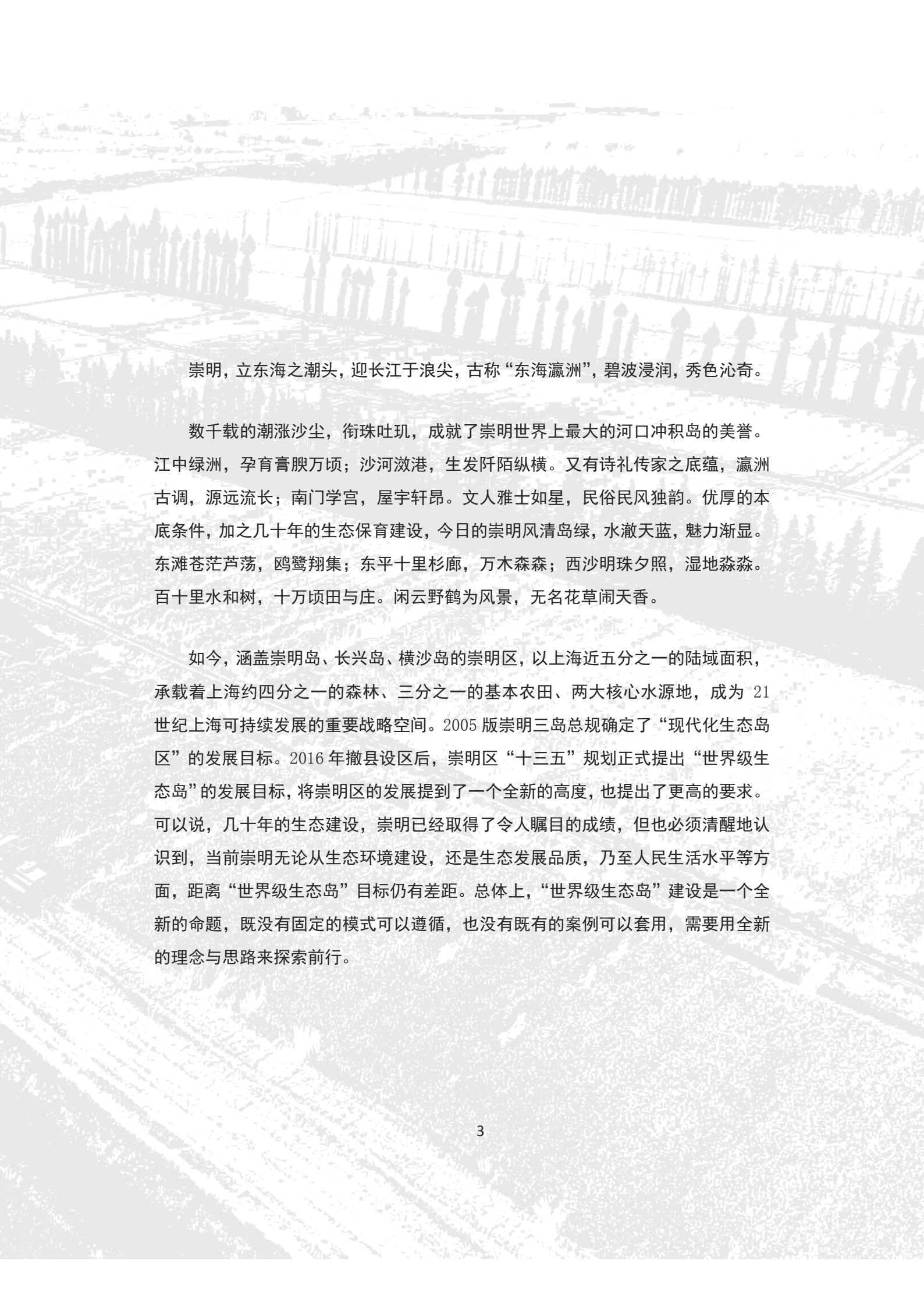
附件：核心指标解释

附件：主要图纸

An aerial photograph of a large-scale construction project. The site is a vast, rectangular area with a complex network of roads and pathways. In the foreground, there are several large, rectangular concrete structures, likely foundations for buildings. The ground is a mix of dirt, gravel, and concrete. In the background, there are more construction materials and structures, and a line of trees separates the site from a residential or commercial area. The sky is clear and blue.

前言

FORWORD



崇明，立东海之潮头，迎长江于浪尖，古称“东海瀛洲”，碧波浸润，秀色沁奇。

数千载的潮涨沙尘，衔珠吐玢，成就了崇明世界上最大的河口冲积岛的美誉。江中绿洲，孕育膏腴万顷；沙河激港，生发阡陌纵横。又有诗礼传家之底蕴，瀛洲古调，源远流长；南门学宫，屋宇轩昂。文人雅士如星，民俗民风独韵。优厚的本底条件，加之几十年的生态保育建设，今日的崇明风清岛绿，水澈天蓝，魅力渐显。东滩苍茫芦荡，鸥鹭翔集；东平十里杉廊，万木森森；西沙明珠夕照，湿地淼淼。百十里水和树，十万顷田与庄。闲云野鹤为风景，无名花草闹天香。

如今，涵盖崇明岛、长兴岛、横沙岛的崇明区，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。2016 年撤县设区后，崇明区“十三五”规划正式提出“世界级生态岛”的发展目标，将崇明区的发展提到了一个全新的高度，也提出了更高的要求。可以说，几十年的生态建设，崇明已经取得了令人瞩目的成绩，但也必须清醒地认识到，当前崇明无论从生态环境建设，还是生态发展品质，乃至人民生活水平等方面，距离“世界级生态岛”目标仍有差距。总体上，“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。

根据上海第六次规土工作会议要求，上海城市总体规划 2035 编制启动，并强调“市区协同”，在此背景下，《上海市崇明区总体规划暨土地利用总体规划（2017-2035）》（以下简称“本规划”）于 2015 年启动编制并在 2016 年下半年起，由上海市崇明区人民政府和上海市规划和国土资源管理局全面深化推进总体规划相关工作。崇明区总体规划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，从空间上注重两规合一，从操作上关注实施路径，坚持生态立岛，坚持高标准、高视野、高质量。到 2035 年，把崇明区建设成为具有全球引领示范作用的世界级生态岛，以“+生态”战略厚植生态基础，以“生态+”战略彰显生态价值，构建与世界级生态岛目标相匹配的空间格局、交通模式、基础设施与保障机制。

未来的崇明，将成为有别于中心城区喧嚣繁华的别样风景。新时期的上海全球城市建设，不仅仅需要以陆家嘴、临港为代表的城市高度与发展速度，也需要由以崇明为代表的郊区所生发出来的生态价值与人文魅力。我们希望未来的崇明，城镇是紧凑集约的，精致素雅，是居民舒适生活的家园；乡村是舒朗有序的，“榆柳荫后檐，桃李罗堂前”；生态地区是和谐自然的，“沙静明月虫雀归”。城镇与乡村之间，人类与自然之间，生态保护与建设之间都将呈现最有机的融合与和谐。

大保护造就大生态，大生态引领大未来。面向 2035，崇明世界级生态岛，将扬起生态、人文、智慧之帆，全面融入上海全球城市建设的大局之中。将成为长江大保护的标杆，重现“鱼翻藻鉴，鹭点烟汀”；将承载国家绿色发展的新使命、上海宜居家园建设的新梦想，书写生态文明时期发展的新篇章。

第一部分

总体发展战略

Part1 Comprehensive Developing Strategy



第一章 总则

Chapter1 General Provisions



第二章 发展目标与战略

Chapter2 Developing Target and Strategy



第三章 发展规模

Chapter3 Development Scale



第一章 总则

Chapter 1 General Provisions

第一节 规划定义

加快崇明¹世界级生态岛建设是全面贯彻落实中央生态文明建设和习近平总书记关于长江经济带“共抓大保护、不搞大开发”指示精神的重要战略决策部署。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，是引领崇明区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。

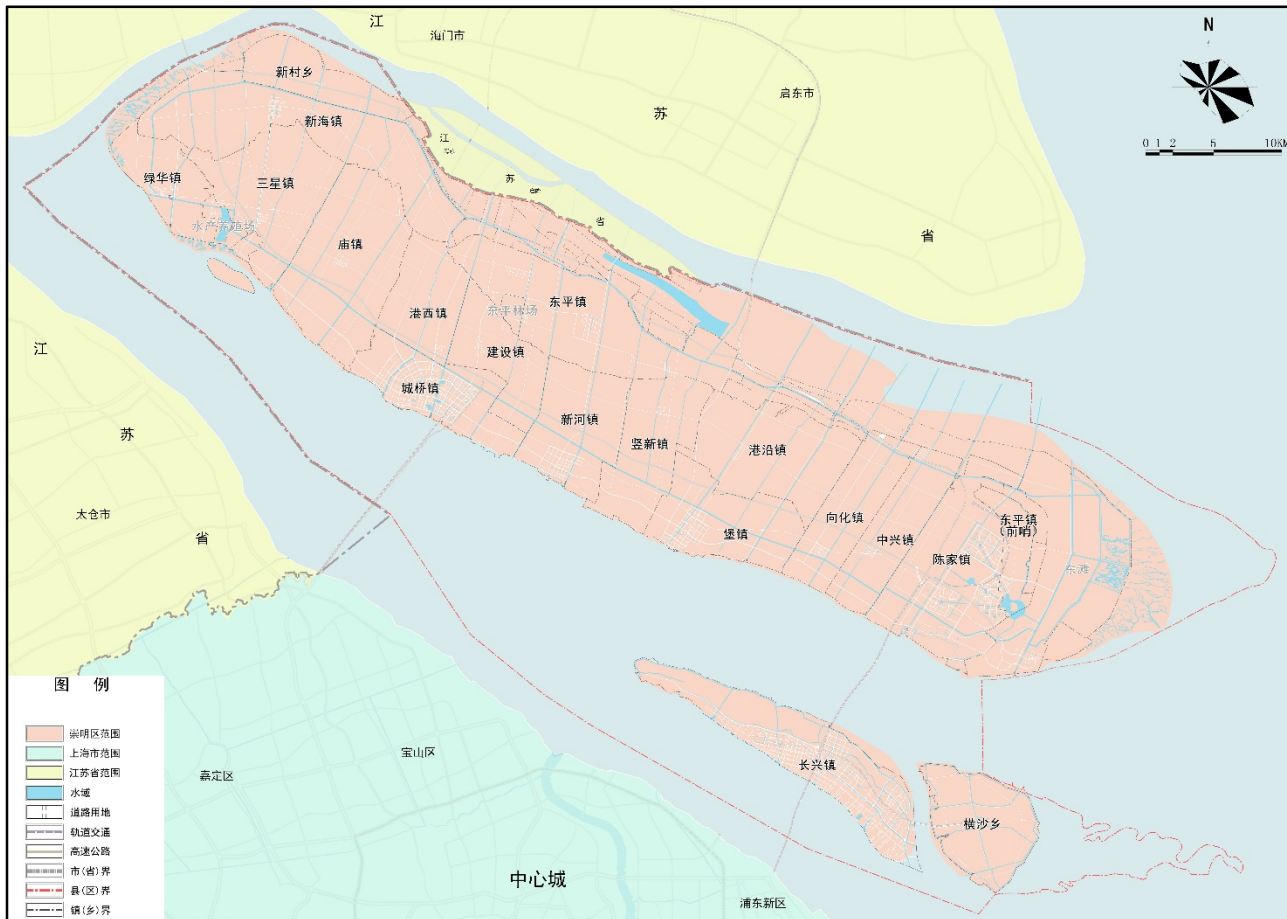
本规划依据《中华人民共和国城乡规划法》（2008年施行）、《中华人民共和国土地管理法》（2004年施行）、《中华人民共和国环境保护法》（2015年施行）、《城市规划编制办法》（2006年施行）、《上海市城乡规划条例》（2011年施行）等法律法规编制，全面落实《上海市城市总体规划（2017-2035年）》、《上海市土地利用总体规划（2006-2020年）》（2010年施行），紧密衔接《上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》和《崇明世界级生态岛发展“十三五”规划》的有关要求，按照相关的标准和规范，对全区经济社会发展、土地利用、空间布局以及各项建设做好科学部署与合理安排。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大精神，按照统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局的要求，积极践行“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念，坚持以人民为中心，强化资源节约集约利用，充分借鉴国际上生态型地区建设发展经验，落实国家生态文明战略要求，坚持生态优先、绿色发展，按照高质量发展要求，实施乡村振兴战略，大力推进“+生态”，稳妥推进“生态+”，积极推进生态、生产、生活融合发展。

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。

¹本报告中，若不做具体说明，“崇明”即指崇明岛、长兴岛、横沙岛，其中，崇明岛包含上海市行政辖区内的崇明岛域范围及江苏省海永镇、启隆镇。

图 1-1：崇明区规划范围图



崇明区行政辖区范围面积 2494.5 平方公里，其中陆域面积 1413 平方公里，包括崇明岛（上海行政范围部分）、长兴岛和横沙岛²，下辖 16 个镇和 2 个乡³。

²崇明岛（上海行政范围部分）陆域面积 1269.1 平方公里，长兴岛 89.5 平方公里，横沙岛 54.4 平方公里。

³包括城桥镇、堡镇、新河镇、庙镇、竖新镇、向化镇、三星镇、港沿镇、中兴镇、陈家镇、绿华镇、港西镇、建设镇、新海镇、东平镇、长兴镇、新村乡、横沙乡。

第二节 指导思想

1. 坚持生态立岛

牢固树立和落实“生态立岛”的基本原则，践行绿水青山就是金山银山的理念，坚持节约资源和保护环境的基本国策，像对待生命一样对待生态环境，坚决不搞大开发，保持战略定力、长远眼光、底线思维，保护岛域生态环境，厚植生态基础，强化生态的刚性管控。

2. 坚持高标准、高视野、高质量

以更高的标准、更高的视野、更高的质量和水平建设世界级生态岛。推进高标准的环境保护与生态建设，增加生态资产，减少生态负债，发展生态经济，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。

3. 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区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。深化“两规合一”，积极推进“多规融合”，坚持“一张蓝图干到底”，形成“一本规划、一张蓝图”，强化总规的综合统筹作用。

4. 坚持落实世界级生态岛“十三五”规划及市人代会要求

全面贯彻落实《崇明世界级生态岛发展“十三五”规划》和《上海市人民代表大会常务委员会关于促进和保障崇明世界级生态岛建设的决定》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。

5. 坚持生态惠民

按照生态惠民的要求，形成绿色发展方式和生活方式，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，提高生态人居环境水平，为人民创造良好生产生活环境，为全球生态安全作出贡献。推进城乡统筹发展，提高社会事业发展水平，完善公共服务设施体系，提供优质的公共服务，拓宽就业渠道，建立城乡一体的社会保障体系，立足于满足人民群众对美好生活的期盼，让崇明人民有更多获得感、安全感、幸福感。

第三节 规划重点

1. 厚植生态基础

坚守生态底线，保护和扩大现有高价值的生态空间，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，推动全岛生态空间自然化。

2. 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性，弹性应对有潜力、有动力地区的空间增长。

3. 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。厚植人才优势，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。

4. 发展绿色交通

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。

5. 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，促进崇明区绿色消费与绿色农产品市场培育，打造崇明区绿色食品品牌；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。

6. 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特色；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，塑造崇明独特的建筑风貌。

第四节 规划框架

本规划成果由法定文件、技术文件和数据文件三部分组成。法定文件为综合报告，技术文件⁴包括实施评估报告、专题研究报告、编制说明，数据文件为总规数据成果。

综合报告即《上海市崇明区城市总体规划暨土地利用总体规划（2017-2035）报告》（简称报告）。报告内容框架包括五大部分、22个章节。一是“总体发展战略”部分，对应第1-3章，概述总体规划的定义、指导思想、规划框架等内容，阐明崇明区目标定位与发展战略，明确人口和用地规模，是规划编制的总纲领。二是“空间布局和土地使用”部分，对应第4-8章，重点明确崇明区未来发展的生态环境底线与低碳发展要求，提出城乡空间模式与用地布局引导，提出空间分区管制要求，对接土地利用规划，落实“两规合一”，是指导崇明区土地利用与空间布局的主体框架。三是“重大专项统筹”部分，对应第9-15章，分别从交通、产业、住房、公共服务设施、风貌保护与总体城市设计、环境保护、市政公用设施7个方面明确专项规划目标，提出核心发展策略，谋划各专项空间布局，是指导崇明区各系统发展的重要支撑。四是“乡镇规划指引”部分，对应第16-20章，从战略引导、刚性管控和系统指引三个维度，分别对城桥、东滩（陈家镇）、西沙（三星）、东平、长兴五大城镇圈内部的各个乡镇进行了全面指引，是各乡镇开展下位规划编制的基本依据。五是“实施保障”部分，对应第21-22章，从近期行动计划和实施保障的角度，探索规划编制、建设实施、空间治理的新模式，是规划有效实施的重要保障。

同时，根据全市对世界级生态岛的整体要求和部署，市规土局会同市发改委、市经信委、市环保局等单位，编制了人口、产业、生态指标、风貌特色四个重要专题研究，作为崇明区总体规划的重要技术支撑，专题核心结论最终纳入崇明区总规成果。

此外，为了有效推进世界级生态岛的建设，市规土局同步组织开展了《东平-海永-启隆跨行政区域城镇圈协同规划》、《崇明世界级生态岛规划建设导则》等相关规划研究，进一步深化落实总体规划的目标与策略。

⁴技术文件是制定法定规划的基础性文件，作为规划管理部门执行规划的参考。其中实施评估报告是对区上版总体规划实施情况的分析评价；编制说明是对规划编制过程、规划技术重点及意见采纳情况的详细说明。

第二章 发展目标与战略

Chapter 2 Developing Target and Strategy

目标愿景

至 2035 年，把崇明区基本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



成为：

世界自然资源多样性的重要保护地、鸟类的重要栖息地

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

第一节 发展回顾

1. 发展历程

崇明岛自唐初成陆以来，由河水冲积、沙洲围垦而成，历史上的崇明是典型的乡村型生态地区，土地肥沃、水系平直，“沙”、“河”、“淤”、“港”构成了千百年来发展的基本格局。

建国至今，崇明大致经历三个发展阶段。第一阶段为建国后至 1980 年代，通过大规模围垦兴建农场林场，八大国有农场在此期间初步建成，开展规模化农业生产；第二阶段为 1980 年代至 90 年代中期，伴随大量社队企业的兴起，崇明进入乡镇企业蓬勃发展期，乡镇企业数量在高峰期达到 1700 余家，小型家电产品驰名内外；第三阶段为 90 年代中期以来，在建设国际生态岛的发展目标下，崇明开展了广泛的生态保护保育工作，《上海市城市总体规划（1999-2020）》首次明确将其作为上海市重要战略储备空间，提出生态涵养以及粮食功能的职能定位。

新世纪以来，崇明区共编制过四版具有战略指导意义的规划文件，有力地指导了崇明的建设发展。2007 年，时任上海市委书记的习近平在崇明调研时指出，要把崇明建设成为环境和谐优美、资源集约利用、经济社会协调发展的现代化生态岛区，为崇明的未来发展定下更高的要求。

历版规划回顾

- 1995 年之前，以产业发展为导向建设“农业岛”

1995 年之前，上海要求崇明岛建设成为“农副产品原料生产和加工基地”，重点发展城桥镇，建设八大农场。在此期间，崇明尚未编制全岛层面的总体规划，主要以自下而上编制乡镇总体规划引导建设发展。

- 1995-2015 年，探索生态发展路径建设“生态岛”

2000 版的《上海市崇明县县域结构规划（2000-2020）》提出将崇明建成“具有上海国际大都市远郊特色、面向 21 世纪的生态型海岛”，提出包括自由贸易、中转航运、出口加工、生态农业、海岛旅游等的功能导向。2003 版的《崇明岛岛域概念规划》提出“绿岛”愿景，依据生态资源特色将全岛划分为三条横向空间带，奠定了崇明生态岛空间格局。2005 版的《崇明三岛总体规划（崇明县区域总体规划）2005-2020 年》（简称“05 版总规”）作为崇明现行法定总体规划，于 2006 年获得上海市人民政府批复。围绕“现代化生态岛区”的总目标，提出森林花园、生态人居、休闲度假、绿色食品、海洋装备、科技研创六项功能。基于三条空间带进一步提出崇北、崇中、崇南、崇西、崇东、长兴、横沙七大分区，明确明珠湖、东滩、北湖、横沙等旅游休闲空间，并提出“一城九镇”的城镇空间格局。2010 版的《崇明生态岛建设纲要（2010-2020 年）》中市政府初步提出“世界级生态岛”的终极目标，但核心内容围绕生态建设行动展开，缺乏高标准高要求的战略思路。

- 2016 年之后，全面转型提升建设“世界级生态岛”

2016 年 11 月 4 日，上海市委组织成立了世界级生态岛建设专家委员会，指出“崇明生态岛建设应当成为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，体现生态岛建设的‘中国智慧’”。2016 年 12 月 16 日，《崇明世界级生态岛发展“十三五”规划》发布，提出“到 2020 年，形成现代化生态岛基本框架；到 2035 年，成为与上海全球城市地位和功能相匹配，以绿色、人文、智慧和可持续为特征的世界级生态岛。”2017 年 6 月 23 日上海市第十四届人民代表大会常务委员会第三十八次会议通过《上海市人民代表大会常务委员会关于促进和保障崇明世界级生态岛建设的决定》，提出“努力按照国际水平将崇明建设成为具有引领示范效应，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。”

2. 发展成就

经过近十几年的生态发展与城乡建设，崇明区在生态、农业、旅游、乡村和产业方面均取得明显的发展成效。

生态方面，成为风清水洁岛绿的生态净土。崇明区空气质量全市最优，2016 年环境空气质量优良率为 78%；水体质量全市最佳，拥有全市最大的青草沙水库和第三大的东风西沙水库；绿量规模全市最大，2016 年森林覆盖率为 23.2%，约为全市平均值的 2 倍。

农业方面，成为现代化农业的示范地。崇明区是上海市的米袋子、菜篮子，是上海粮食、水产品 and 蔬菜的重要生产基地；崇明区是现代农业科创的主阵地，八大农场已拥有品牌化种植基础，并初步形成育种、科研、加工、销售的全产业链；崇明区是品牌合作社的集聚地，已有 600 余家农民专业合作社。

旅游方面，成为独具魅力的自然所在。崇明区核心景区资源独特、带动力强，东滩湿地是长江口地区规模最大、发育最完善的河口型潮汐滩涂湿地，是亚太地区迁徙水鸟的重要通道；西沙湿地是上海目前唯一具有自然潮汐现象和成片滩涂林地的自然湿地；东平国家森林公园是华东地区最大的平原人工森林。旅游品牌得到了初步确立，2016 年全区游客数已增至 490 万人次。

乡村方面，成为回归乡土的引力场。凭借独特的乡村风貌，崇明区成为上海体验乡愁的重要载体。已经初步呈现出政府投资主导、外来资本导入、村民自发经营等多种乡村探索改造模式，乡村地区的社会经济价值进一步彰显，并吸引了外来人群的广泛关注。

产业方面，成为新兴经济的萌芽地。依托优良的生态资源与环境优势，崇明区正在培育形成独具特色的新经济功能。以智慧数据、科技研发、远程教育、艺术传媒等为代表的新经济功能正在孕育，以自行车基地、房车营地、足球基地、上海运动员集训中心为代表的体育运动设施初步建成，以国家设施农业工程技术研究中心、光明种业育种实验室为代表的绿色研发产业初现萌芽。

3. 核心问题

在崇明区发展取得显著成效的同时，也存在一定的阶段性问题与矛盾。

生态环境方面，河口冲积岛的生态脆弱性长期存在。由于始终处于江海淤涨变化中，受全球气候变化和海平面上升影响大，整体生态环境本底和生态承载力较为脆弱。生态环境质量有待提高，水环境潜在污染仍然存在，部分水体呈现富营养化；土壤环境局部点位金属含量仍有超标。生态要素较为单一，生态基质以农田为主；林种单一，分布不均，缺乏层次感。

发展动力方面，自身特色性功能培育不足。生态发展导向下，企业不断关停，就业岗位下降明显，但替代性就业岗位培育不足。实体经济发展薄弱，工业用地地均效益位于全市下游，接续性特色产业尚不明确。财政严重依赖市转移支付，但总体规模仍然有限，难以全面支撑生态岛的建设与发展。

人民生活方面，人才流失与生活水平差距拉大并存。青壮年人口长期外流，崇明区户籍大学毕业生回崇明区就业的比例不到 20%。社会老龄化明显，2016 年 60 岁以上老人达到 23 万，老龄人口比例升至 34%，18 岁以下青少年比例为全市最低。崇明区居民收入水平处于上海大都市区的洼地，人均储蓄余额与上海其他郊区差距不断拉大，低收入削弱当地居民的抗风险能力。

城乡建设方面，现状建设大分散，规划过度集中的传统建设模式。城镇发展导向过于集中，50% 以上的规划建设用地供给集中在城桥、陈家镇、长兴三大地区，但发展成效并不明显，空间绩效整体偏低。乡村建设空间过于分散，乡村建设用地占全域建设用地总量的 42%。有风景和资源的外围地区显现出发展动力但缺乏用地指标，当前的建设模式并不适应新经济发展。此外，崇明风貌彰显不足、建设风格偏乱，尚未形成具有生态岛特色的风貌格局与整体形象。

综合交通方面，对外交通边缘化，岛内交通新城化。当前对外区域交通日渐边缘化，仅依靠崇明东侧沪陕高速（G40）单通道，远无法实现本岛全域 1 小时到达上海中心城的目标；西线通道饱受争议，崇明改善岛域西部交通的内部呼声强烈，但当前仍有生态保护、发展预留的考虑等不同观点之争。岛内交通体系不清晰，东西向 80 公里往返交通目前仅靠功能高度复合的陈海公路支撑，通行能力不足；公共交通服务水平低，在一定程度上加剧了对小汽车主导的交通模式的依赖；现有道路规划设计参照郊区传统新城的道路标准，路幅过宽，与生态岛的需求与理念仍有较大差距。

《崇明三岛总体规划（崇明县区域总体规划）2005-2020 年》规划实施评估

05 版总规作为现行法定规划，重点从目标定位、发展规模、空间布局、城镇体系、综合交通等五个方面对崇明区三岛进行了规划指引。

目标定位方面，05 版总规以建设现代化生态岛区为总目标，提出森林花园、生态人居、休闲度假、绿色食品、海洋装备、科技研创六项功能。从现实发展情况看，森林花园功能实现良好，森林覆盖率从 2005 年的

15.9%提高至 2015 年的 22%；绿色食品具备一定影响力，2015 年绿色食品认证率达到 27.5%，在全市各区中位居第一；海洋装备成为产业发展的核心支柱，长兴海洋产业基地成为全市十大产业基地之一；休闲度假发展成效初步显现，东滩湿地、西沙·明珠湖、东平森林公园等旅游品牌初步确立；但科技研创基本处于起步阶段，生态人居尚缺乏人气支撑。

发展规模方面，05 版总规提出至 2020 年人口规模控制在 80 万人以内、规划建设用地 274.6 平方公里。但在生态岛建设导向下，崇明区常住人口及户籍人口不断减少，从 1990 年至 2015 年的 25 年间分别减少 3.9 万及 11 万人，未来随着从强调人口增长转向人口结构与分布的优化，崇明区常住人口增长至 80 万较为困难。同时，崇明区建设用地总面积从 2013 年的 241.96 平方公里增长至 2015 年的 262 平方公里，增速基本符合预期；但在全市建设用地“负增长”及底线约束的总体统筹下，明确崇明区 2035 年建设用地面积锁定在 265 平方公里，目前距离天花板规模不到 3 平方公里，因此，崇明区未来应强化建设用地集约利用，关注存量建设用地盘活和布局优化。

用地结构方面，05 版总规提出农村向城镇集中、工业向园区集中发展、提高岛内公路线密度的规划导向，规划至 2020 年农村居民点用地 42 平方公里、工业用地 51.7 平方公里、道路交通用地 69.3 平方公里等。实施至今，崇明各类用地结构不尽合理。2015 年农村居民点用地高达 113.03 平方公里，与规划目标相差甚远，拆村并点、农村向城镇集中的思路基本没有推动；现状工业仓储用地 42.34 平方公里，空间布局分散、占城镇建设用地比重偏高（28%），与生态岛建设导向不相符合；现状道路交通用地 26.37 平方公里，相比规划目标道路建设进展缓慢，同时，规划提出一级公路 50 米、二级公路 35-40 米的规划与生态岛建设不相契合，需要转变大幅拓宽公路红线的规划思路。此外，居住、公服、绿地比例整体偏低，2015 年居住用地 17.77 平方公里，占城镇建设用地比重为 11.9%；公共服务设施用地 17.09 平方公里，占城镇建设用地比重为 11.5%；绿地 14.87 平方公里，占城镇建设用地比重 9.98%；规划需要结合各板块、各乡镇情况，补足各类用地短板。

空间布局方面，05 版总规提出崇南、崇东、崇中、崇北、崇西、长兴、横沙七大功能分区。七大分区基本符合崇明岛屿分区特征，但各个分区差异化发展特征逐步显现。崇西片区、崇北片区、崇东片区在风景区等核心资源带动下，旅游休闲、文化创意、健康养老等产业不断兴起，日益成为代表崇明区特色的品牌空间；崇南片区滨江布局较多小城镇，是城镇人口相对集聚的地区；崇中片区散落众多乡村及农田，是乡村特色最为明显的地区；长兴片区成为崇明区工业发展的主要集聚区，已围绕中船、中海、振华等大型核心企业形成上海先进的海洋装备岛；横沙片区相对独立，乡村原汁原味保存较好。新一轮总规应在延续七大分区理念的基础上，进一步挖掘特色、整合资源，构建功能差异化引导的全域空间格局。

城镇体系方面，05 版总规提出形成“一城九镇”的发展格局，构筑新城——新市镇——中心村的三级城镇体系。但实施十几年来，城桥新城建设总体相对迟缓，在上海九个新城之中发展最为缓慢，人口集聚能力不足，2000 年至 2010 年期间，常住人口从 9.5 万人增长到 11.3 万人，年均增长不足 0.2 万人。九个新市镇人口增长快慢不一，仅长兴镇人口集聚达到预期，其余新市镇的人口集聚与规划尚有较大差距。此外，中心村对于周边乡村人口吸引力也相对偏弱，推动一般村向中心村集聚的规划理念难以实施，从 1999 年至 2013 年，自然村数量从 5201 个增长到 5920 个；乡村地区吸引力依然较强，调研显示，78%的村民对现状居住环境

满意，57%的村民愿意留守宅基地。

综合交通方面，05版总规提出“三岛联通、内外结合、模式多样、各具特点”的生态型现代化综合交通体系。对外交通方面，2009年上海长江隧桥建成通车，增强了崇明岛、长兴岛与市区之间的快速联系，但西线通道并未启动建设，建设模式仍需进一步明确。内部交通方面，崇明已基本形成城乡一体的水陆交通体系，但现状公路路网级配不合理，乡村公路占比高达83%。公共交通方面，对外公共交通便捷度低，堡镇以西的70%居民仍需绕行长江隧桥；轨道交通尚未建设，相对其它区短板明显；常规公交基础设施建设不足，公交港湾站设置率较低，新能源公共电车的充电桩设置不足。

总体而言，05版总规在生态保护、城镇建设、经济发展、社会事业等方面对崇明区的发展发挥了重要的指导作用，但同时受当时背景条件和认识导向所限，部分总规规划核心内容与现实发展以及新时期世界级生态岛屿建设的要求存在一定偏差，需要在本轮总规中研究完善。

图 2-1：土地利用现状图

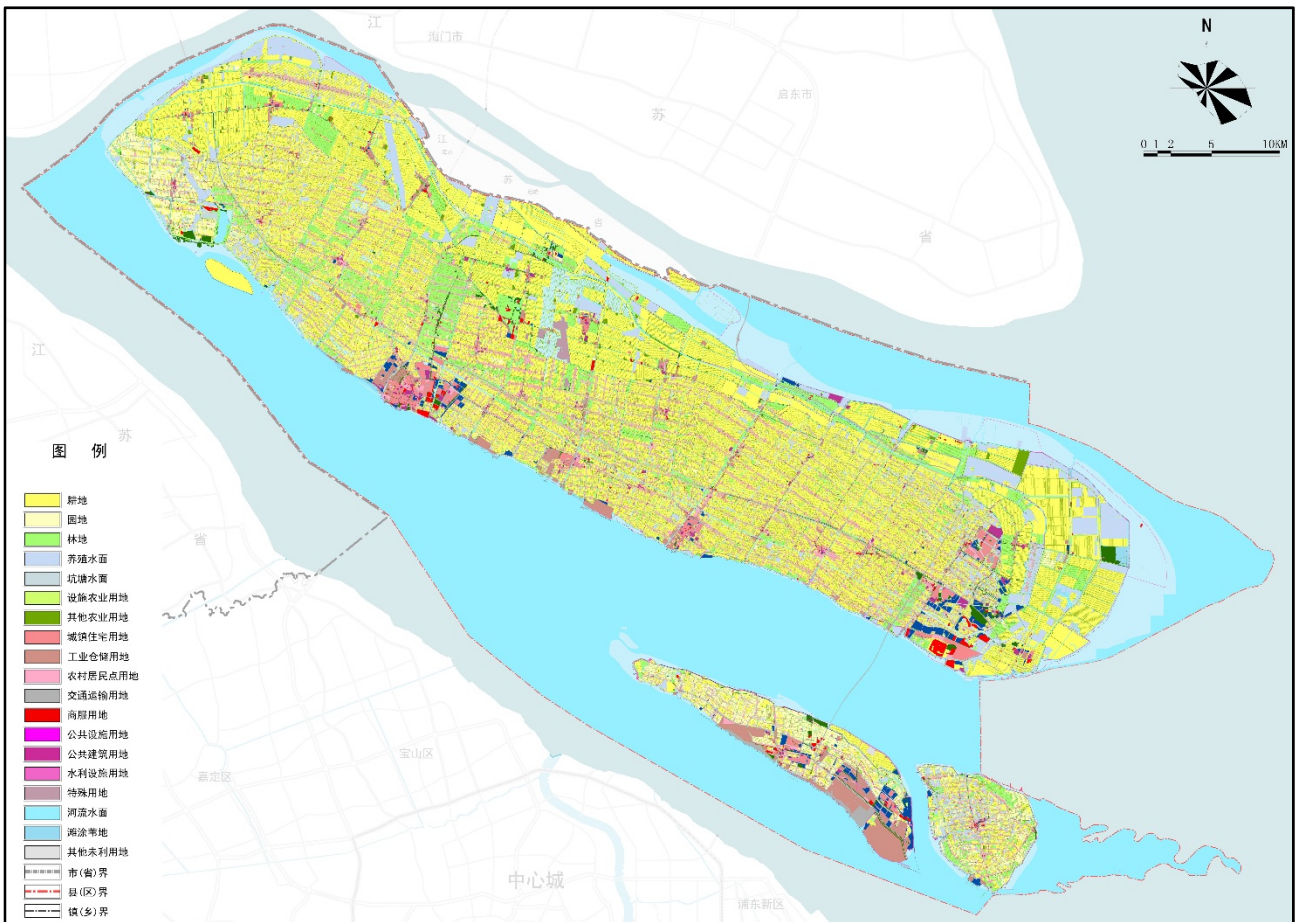


图 2-2：土地使用现状图

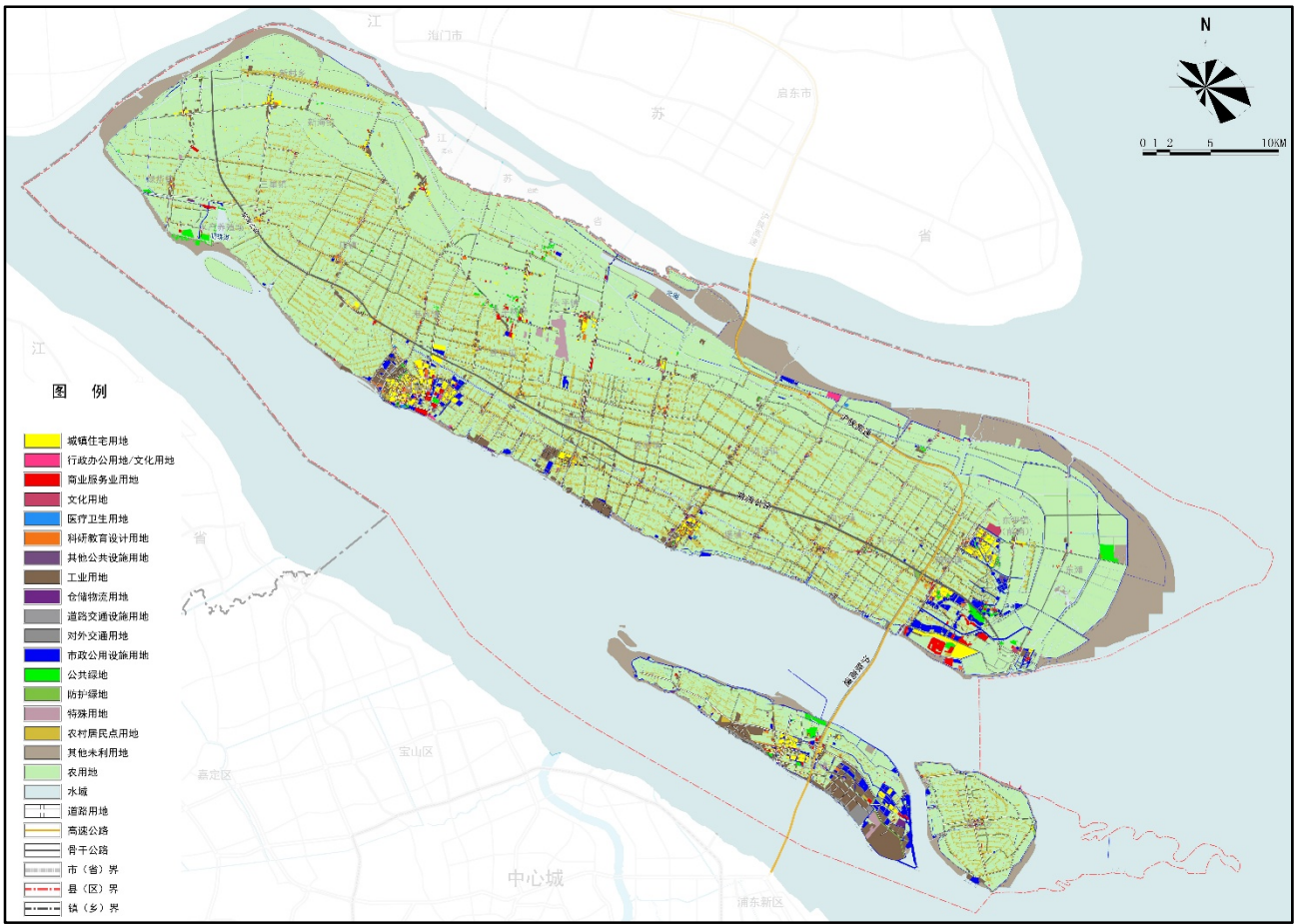
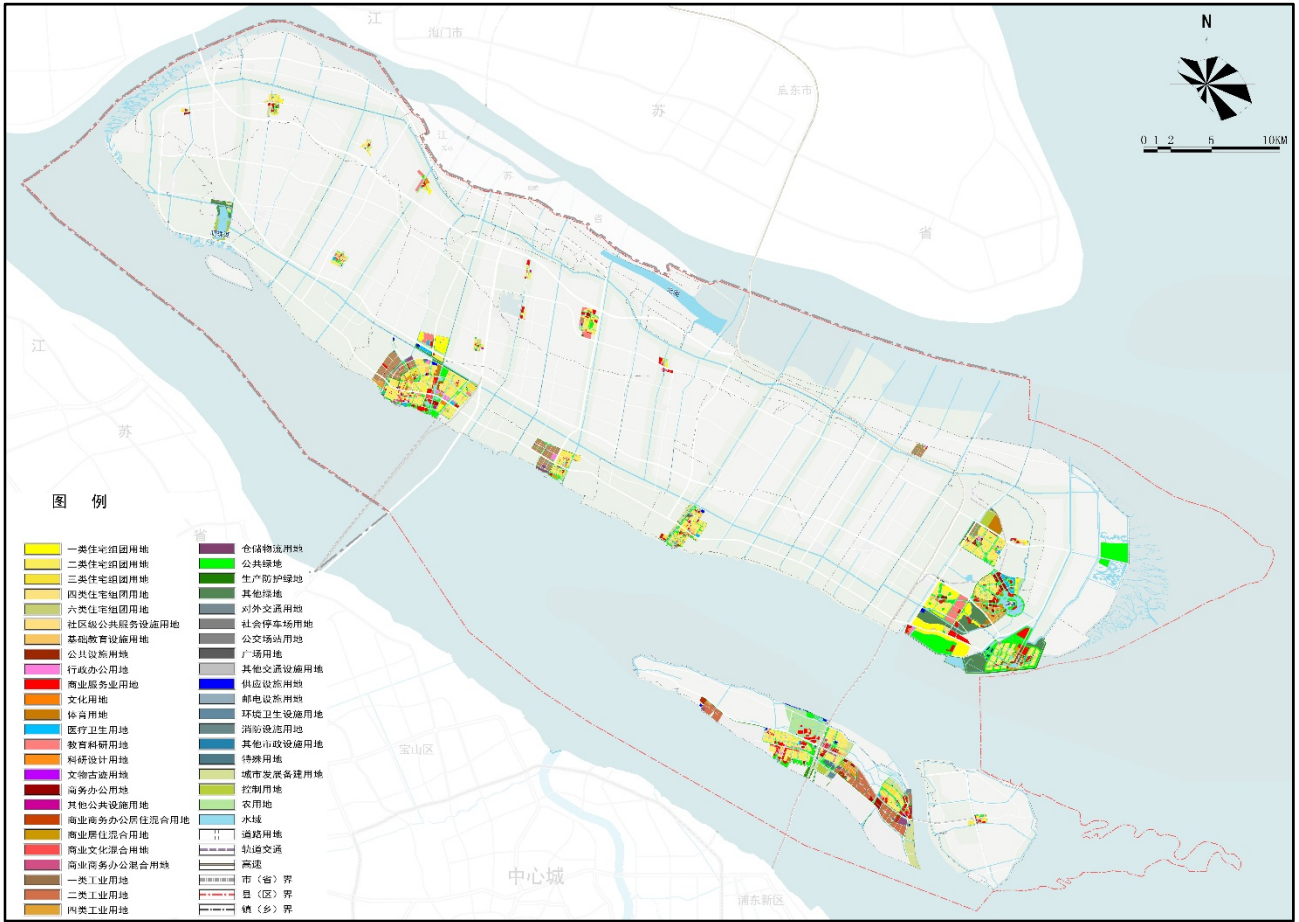


图 2-3：已批控规拼合图



第二节 宏观要求

1. 国家战略新趋势

“一带一路”、“长江经济带”等国家战略的提出，构建了国家全方位开放的新格局，也奠定了长江经济带生态优先发展的基本思路。上海作为长江入海口城市，是海上丝绸之路与长江经济带交汇的重要战略支点，有责任承担起全面引领对外开放、全面示范生态文明建设的重要国家战略使命。加快崇明世界级生态岛建设是全面贯彻落实中央生态文明建设和习近平总书记关于长江经济带“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。

2. 时代发展新理念

党的十九大报告要求，坚定不移贯彻新时期中国特色社会主义的新理念，把生态文明建设当作中华民族永续发展的千年大计。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，城乡发展需要严格树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，坚持人与自然和谐共生，坚持推动构建人类命运共同体，构筑绿色发展的生态体系。崇明地处长江生态廊道与沿海大通道交汇点，是上海体现生态文明发展的先导区与示范区，需要深入贯彻新的发展理念，牢固树立生态优先发展思路，探寻生态化岛屿型地区发展的规律与趋势，发挥对长三角、长江流域乃至全国的生态文明示范引领作用，崇明有条件肩负起生态文明发展的时代担当。

3. 上海 2035 总规新要求

2014 年上海启动新一轮城市总体规划（2017-2035 年）的编制工作，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。新一轮上海全球城市的建设，打破了原有以经济为中心、以物质空间为核心的发展思路，目标更加多元，导向更加体现以人为本，重心更加重视绿色发展，同时进一步突出底线约束、低碳韧性的发展路径，提出将上海建设成为引领国际绿色、低碳、可持续发展的重要标杆。崇明区作为上海市最核心的生态空间，拥有上海最优质的生态资源本底，最优美的生态环境，理应承担起引领上海绿色生态发展、体现上海生态建设高度、支撑上海全球城市中生态之城建设的重要使命。崇明有义务不断厚植生态基础，彰显生态魅力，凸显人文价值，成为新时期上海全球城市建设的有力支撑。

上海 2035 总规的对崇明区具体要求

● 发展导向

推动崇明世界级生态岛建设。锚固生态基底，保护东滩、北湖、西沙等长江口近海湿地以及各类生物栖息地，加强水系整治，建设绿色农业基地，运用生态低碳技术，建设低碳宜居城镇，打造生态文明示范区。

● 指标约束

至 2035 年常住人口规模应控制在 74 万人以内，建设用地总规模控制在 266 平方公里以内，生态空间面积控制在 770 平方公里以上，人均公园绿地面积不低于 15 平方米/人，森林覆盖率不低于 35%，河湖水面率不低于 10.5%，生态、生活岸线占比不低于 80%，骨干绿道总长度不低于 350 公里，应急避难场所人均避难面积不低于 3 平方米/人。

● 城镇圈

以五大城镇圈为抓手整合三岛空间资源，挖掘特色空间发展潜力。一是城桥地区综合发展型城镇圈，以城桥为核心；二是长兴综合发展型城镇圈，以长兴镇为核心；三是陈家镇生态主导型城镇圈，以陈家镇为核心；四是新海镇生态主导型城镇圈，促进内部各乡镇协调发展；五是崇明东平-江苏海门海永-江苏启东启隆生态主导型城镇圈，加强跨省基础设施对接，促进规划共同研究编制，建立生态环境共保共治机制。

● 城乡体系

建设崇明城桥地区为核心镇，强化联动发展和区域带动能力，规划高等级文化、教育、体育、医疗等设施，按照不低于中等城市标准进行建设和服务配置，加强对长三角区域以及周边镇乡地区的服务。发展形成功能完善、产城融合、用地集约、生态良好的门户型节点城市。

● 生态保护

严格保护崇明东滩滩涂资源，合理保护和利用崇明北沿、横沙东滩等地区滩涂资源，强化横沙东滩滩涂围垦资源作为城市远景预留的战略空间。

第三节 发展目标

1. 总体目标

从实践国家生态文明的战略高度认识崇明生态岛建设对国家、长三角和上海的特殊价值，以生产、生活方式的转变促进崇明区发展模式的全面转型。

至 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。生态人居更加和谐，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。

至 2035 年，把崇明区基本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。重要指标达到世界级生态示范地区的领先水平，成为全国生态文明建设的重要标杆。

至 2050 年，把崇明区全面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。重要指标全面实现世界级生态岛领先水平，各项指标全面达到世界级生态地区的领先水平，成为全球生态保护与发展的典范。

2. 目标内涵

崇明世界级生态岛目标主要体现在两大维度：一是自然生态上的“世界级”，不断增加生态资产，减少生态负债，提升生态品质，突显生态魅力，在自然生态意义上做到世界级的水准；二是生态发展上的“世界级”，应在城乡发展、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：

世界自然资源多样性的重要保护地、鸟类的重要栖息地。东滩是亚太地区候鸟迁徙重要的停歇地和越冬地，鸟类种类数量约占全国总数的三分之一⁵；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生境和湿地滩涂资源，不断恢复长江口底栖生物群落和候鸟群落，吸引全球鸟类栖息与水生生物。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，探索低影响开发建设路径，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，提升人民生活水平，建设幸福宜居家园，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根据“崇明东滩鸟类国家级自然保护区管理处”提供资料予以表述。

第四节 发展战略

1. 坚守底线

严守生态岛发展的各类底线。到 2035 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 1618.58 平方公里，全域永久基本农田 543.8 平方公里（81.57 万亩），自然湿地保有率从 38%提升到 43%，森林覆盖率从 23.2%提升到 35%，人均公园绿地面积从 5.2 平方米提升到 15 平方米，水面率从 9.54%提升到 10.61%左右。

2. 大力推进“+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。

3. 稳妥推进“生态+”战略

发挥生态优势，提升生态价值，以全生态的要求，促进生态、生产、生活“三生”空间融合发展，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和赛事，举办国际级生态科技教育与学术交流活动，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，建设具有国际影响力的河口生态研究中心和科考实验基地，形成世界前沿生态科技创新和示范应用基地。

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。

4. 加强区域协同发展

落实“长江经济带”及“长三角”区域协同发展要求，加强崇明区与上海其它区、江苏省在发展目标、生态环境、功能布局、综合交通、基础设施等方面的协同，推进长江流域生物多样性保护与生态安全的协同保障，促进区域生态建设一体化发展。

5. 切实转向“生态化的生活生产方式”

牢固树立生态保护理念，倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，反对奢侈浪费和不合理消费，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。

第五节 核心指标

坚持生态优先，突出世界级生态岛发展的特征和要求，从“更加韧性的生态环境、高效集约的资源利用、睿智发展的城乡空间、和谐幸福的人居品质，低碳安全的基础设施、更可持续的绿色发展”六大方面明确核心指标。

表 1-1：崇明区核心指标一览表（核心指标解释见附件 1）

指标类别	序号	指标项	单位	类型	基准年 (2016 年)	2020 年	2035 年
更加韧性的生态环境	1	河湖水面率	%	约束性	9.54	≥10.1	10.61 左右
	2	新成陆区域规划河湖水面率	%	约束性	—	≥15	≥15
	3	自然湿地保有率	%	约束性	38.07	43	≥43
	4	森林覆盖率	%	约束性	23.2	30	35
	5	占全球种群数量 1% 以上的水鸟物种数	种	预期性	7 (2015 年)	10	≥10
	6	环境空气质量优良率 (以 AQI 表征)	%	约束性	78	80	≥90.0
	7	海岛自然岸线保有率	%	约束性	13.78	≥13.78	≥13.78
	8	地表水水环境功能区达标率	%	约束性	92.3	100	100
	9	农田土壤调查点位达标率	%	约束性	77 (2014 年)	80	90
	10	受污染耕地安全利用率	%	约束性	—	—	100
高效集约的资源利用	11	可再生能源装机量	万千瓦	预期性	30.94	50	80
	12	单位生产总值能源消耗降低率	%	约束性	6.68	17	20
	13	生活垃圾资源回收利用率	%	预期性	24.1	80	85
睿智发展的城乡空间	14	建设用地总规模	平方公里	约束性	264.6	265	265
	15	全域永久基本农田保护任务	万亩	约束性	—	81.07	81.07
	16	A 类永久基本农田保护任务	万亩	约束性	—	—	54
	17	耕地保有量	万亩	约束性	90.48	89.95	63.5
	18	生态空间面积	平方公里	约束性	—	1618.58	1618.58
	19	生态保护红线面积	平方公里	约束性	—	506.7	506.7
	20	城市开发边界面积	平方公里	约束性	—	133	133
	21	城市开发边界内新增建设用地面积	平方公里	约束性	—	—	35
	22	郊野公园数量	个	预期性	1	3	8

指标类别	序号	指标项	单位	类型	基准年 (2016年)	2020年	2035年
	23	新增建设用地占用耕地面积	平方公里	约束性	—	—	23
	24	战略留白空间规模	平方公里	约束性	17.41	17左右	—
	25	土地整治补充耕地面积	平方公里	约束性	—	—	25
	26	现状建设用地减量化面积	平方公里	预期性	—	—	65
和谐幸福的人居品质	27	常住人口规模	万人	预期性	69.89	70左右	≤70
	28	新增中小套型住房比重	%	约束性	—	≥70.0	≥70.0
	29	新增住房中政府、机构和企业持有的租赁性住房比例	%	约束性	—	≥20.0	≥20.0
	30	城镇社区综合服务设施（养老、文化、体育、医疗设施）15分钟步行可达率	%	约束性	—	70	99
	31	居民人均可支配收入增长	%	预期性	—	比2010年翻一番以上	年均增长率≥10.0
	32	生态、生活岸线占比	%	约束性	—	≥80	≥80
	33	骨干绿道总长度	公里	约束性	—	—	≥360
	34	人均公园绿地面积	平方米/人	约束性	5.2	≥6	≥15
低碳安全的基础设施	35	公共交通占全方式出行比例	%	预期性	—	≥20.0	≥30.0
	36	城镇建设区范围内公共交通站点500米覆盖率	%	预期性	—	90	95
	37	绿色交通出行比重	%	预期性	76	≥80	≥85
	38	全路网密度	公里/平方公里	约束性	4.6	5	6
	39	应急避难场所人均避难面积	平方米/人	约束性	0.65	≥1	≥3
	40	城镇污水处理率	%	约束性	85	95	100
	41	农村生活污水处理率	%	预期性	16	100	100
	42	生活垃圾无害化处理率	%	约束性	95(2015年)	100	100
更可持	43	全社会研究与实验发展经费支出(R&D)占地区生产总值的比例	%	预期性	1.1	≥2.0	3.5左右
	44	绿色食品认证率	%	预期性	30.6	≥90	≥95

指标类别	序号	指标项	单位	类型	基准年 (2016年)	2020年	2035年
续的绿色发展	45	历史文化风貌区面积	平方公里	约束性	0.17	定期评估、应保尽保，不断扩大保护规模	

注：（1）按照指标属性分为约束性和预期性，约束性为必须达到的管控要求，预期性为原则上应达到的管控要求。（2）主要是指城市开发边界内的指标项为：城镇社区综合服务设施（养老、文化、体育、医疗设施）15分钟步行可达率、全路网密度。（3）森林覆盖率与河湖水面率根据国家和市有关部门统计口径予以核定。

第三章 发展规模

Chapter3 DevelopmentScale

第一节 人口规模

1. 严格控制常住人口规模

- 相关规划要求

《上海市城市总体规划(2017-2035年)》提出2035年崇明区常住人口规模应控制在74万人以内；《崇明世界级生态岛发展“十三五”规划》提出2020年常住人口规模控制在70万人左右。

- 常住人口规模

结合发展趋势与世界级生态岛建设要求，严格控制常住人口增长，优化人口结构。规划至2035年，崇明区常住人口控制在70万人以内。其中，崇明岛（上海行政范围部分）适度减少人口总量，常住人口控制在51万人以内；长兴岛引导人口适度增长，常住人口控制在18万左右；横沙岛逐步减少人口总量，常住人口控制在1万人以内。

规划至2035年，崇明区城镇化水平为80%左右，城镇人口56万人左右。

崇明人口规模现状与趋势：2016年，崇明区常住人口69.9万人，户籍人口67.1万人。常住人口相对稳定，缓慢减少，从1990年的73.6万人，至2016年的26年间减少3.7万人。户籍人口逐年减少，从1990年的79.7万人，至2016年的26年间减少12.6万人。按此趋势，崇明区2035年常住人口约为65-70万人。

2. 多维预测服务人口规模

考虑到崇明区作为重要旅游区，以及长兴岛产业区和北部农场区的特点，综合考虑区域通勤人口、流动就业人口、旅游休闲人口等，在常住人口的基础上预留30%左右的弹性作为实际服务人口，确保公共服务设施和基础设施的保障能力。

其它服务人口构成：崇明本地常住人口以外的服务人口主要包含通勤人口、外来就业人口、旅游人口三种类型。根据现有人口规模及游客增长与就业岗位需求，预测2035年住在外地的通勤人口日均5-8万人，外来崇明就业的功能性人口10万人左右，休闲旅游人口日均6-8万人。

3. 积极促进人口结构优化

营造众人青睐的人才发展生态，引进一批国际化高端人才，激发各类人才创新创业动力和活力，以人才优势引领崇明未来发展。以产业结构调整优化人口结构，通过环保科研、艺术创意等生态友好型功能的引入，适度吸引诸如环保人士、艺术家、文化人士、生态科研人才等年轻化、活力型人群。通过完善公共设施配套和环境品质强化对年轻人才的吸引力，让崇明成为那些热爱自然、关注环境、拥有相同生态价值观人群的集聚的美好家园。

崇明区人口引导重点

一方面要提升崇明本地居民幸福感，激发自主参与生态岛建设意识。崇明三岛现状总人口约 70 万人，本地居民是生态岛人群的重要组成。世代居住于此的本岛居民有着对这片土地最朴素的眷恋，他们将智慧浸润在这片沃土上凝结成丰富的结晶，大米、赤豆、米酒等农产精品数不胜数，“斗瓜节”、“品酒节”等农耕习俗延续至今。当年“十万的哥下上海”中的 50、60 后崇明人逐步老去，“鱼翻藻鉴、鹭点烟汀”的崇明是他们终将回归的家园；接受过更好教育的 70、80、90 后崇明人，视野见识更广，更能认识到乡土家园的真正价值，也对乡土生活方式有着更契合时代要求的理解。生态岛的建设不仅仅要有自上而下的要求与保障也应该有自下而上的热情和动力，这些新老崇明人将成为生态岛建设最为核心的力量，如何为他们创造更好的条件、激发他们自主参与建设崇明的热情，是世界级生态岛建设的关键。

另一方面要优化人口结构，尤其重点支持并引入与生态、环保相关的年轻人群。近 20 年来崇明区人口呈现缓慢减少态势，每年减少约 1200 人左右，人口老龄化趋势也较为明显，2016 年 60 岁以上的老年人占 34%。未来世界级生态岛不应当是任凭本地人口自然衰减的地区，而应当主动作为，以产业结构调整优化人口结构，通过完善公共设施配套和提升环境品质，吸引具有相同价值观的年轻人群。

4. 建立人口的弹性应对机制

应对崇明区老龄化的人口结构特征，优化住房供应结构与公共服务配置标准，满足不同人群的服务需求。公共绿地和养老设施等基本公共服务设施以满足常住人口需求为主，水、能源、安全、交通等重大基础设施配置以实际服务人口为参考，文化、医疗、教育、体育等高等级公共服务设施需要满足常住人口以及更大区域内较高层次人群的需求。

建立适应人口动态变化的监测机制。考虑崇明区人口的动态变化性，加强对实际服务人口规模与结构的监测，并适时开展阶段性评估，对与规划预期不相符的人口规模、人口结构、人口分布等作出判断，相应调整住房供应、公共服务设施配置及市政交通设施等相关规划内容。

第二节 用地规模

1. 统筹全域水陆用地资源

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。严格保护长江口地区的生态岸段，保护崇明东滩、西沙、北湖、横沙东等地区的滩涂资源，提升滩涂湿地的生物多样性和生态系统稳定性，预留横沙东滩滩涂围垦资源作为城市长远发展的战略空间。

2. 锁定建设用地总规模

根据上海集约节约用地及各区建设用地统筹的要求，规划至 2035 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。

第二部分

空间布局和土地使用

Part2 Spatial Layout and Land Use



第四章 生态空间规划

Chapter4 Ecological Space Planning



第五章 农用地保护规划

Chapter5 Farmland Conservation Planning



第六章 城乡空间布局

Chapter6 Spatial Layout of Urban and Rural Areas



第七章 土地利用规划

Chapter7 Land Use Planning



第八章 空间分区管制

Chapter8 Space District Control



黎军摄于上海长江大桥

第四章 生态空间规划

Chapter 4 Ecological Space Planning

第一节 规划目标与原则

严控底线。落实并深化全市总体规划要求，以资源环境承载力为前提，严格划定全区生态空间，坚守生态红线，保障生态安全格局。

生态修复。减少人为干预，降低生态负债，充分利用生态系统的自我修复能力，强化对全区水系、土壤、滩涂湿地等多样化生态要素的修复，引导岛域生态系统逐步向良性循环发展。

生态提质。保护长江口滩涂湿地资源，提升水陆生物多样性；实施重要生态系统保护和修复重大工程，优化生态安全屏障体系，构建生态廊道和生物多样性保护网络，彰显生态节点魅力，全面提升全域生态系统质量和稳定性。

第二节 生态空间划定

崇明自然生态空间类型众多、分布广泛。规划全区生态空间总面积 1618.58 平方公里，其中陆域面积 1018.63 平方公里。按照市级生态空间划定要求，落实并深化一、二类生态空间，优化并拓展三、四类生态空间。

1. 一类生态空间

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）⁶，总面积约 101.69 平方公里（其中长江口及近海海域面积 101.67 平方公里，陆域 0.02 平方公里）。

2. 二类生态空间

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），长江刀鲚水产种质资源保护区核心区，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、北湖湿地等重要湿地空间，总面积约 405.03 平方公里（其中长江口及近海海域面积 379.60 平方公里，陆域 25.43 平方公里）。

⁶东滩鸟类国家级自然保护区总面积 241.55 平方公里，有部分位于崇明区界外。

第三节 总体生态格局

崇明岛、长兴岛、横沙岛是崇明生态保育的基本空间单元。本岛生态保育的重点是协调好城镇建设与生态保护，实现人与自然和谐发展；长兴岛重点涵养青草沙水源地，减少船舶等临港工业对生态环境的影响；横沙岛重点保育原生态的自然生态环境。识别重要水资源、森林资源密集区、自然保护区等生态要素节点，规划形成“五源多廊”的总体生态空间结构。

1. 五源

包括崇明东滩、西沙、北湖、东平国家森林公园、长兴青草沙湿地等五个重要生态源地，是代表崇明生态价值的核心名片，重点保护自然生态环境，减少人为干预，适度允许少量公共功能建设。

东滩生态源地位于崇明岛东侧，包括崇明东滩鸟类国家级自然保护区和长江口中华鲟自然保护区及周边湿地滩涂资源，是崇明全球鸟类栖息地与自然资源保护地的核心承载区。

西沙生态源地位于崇明岛西侧，包括东风西沙水源保护区，明珠湖公园、西沙湿地等公园湿地，是崇明重要的水源保护地和湿地地质资源保护区。

北湖生态源地位于崇明岛北部，包括北湖及其周边长江口湿地，是崇明重要的湿地地质资源保护区和滩涂资源集聚区。

东平国家森林公园生态源地位于东平镇，包括东平森林公园核心区及其拓展区，是华东地区最大的人造平原森林和动植物资源集聚区。

青草沙水源保护区生态源地位于长兴岛北侧，是上海市最核心的水源保护区之一。

2. 多廊

● 市区级生态走廊

包括 1 条市级生态走廊和 10 条区级生态走廊，串接生态基本片区及重要生态源地，构建崇明区生态骨干网络。

市级生态走廊即环崇明岛的生态环廊，最小宽度控制在 1000 米以上。保护生态走廊内重要生态资源，增加景观和生物多样性；适度建设林地，森林覆盖率达到 55%以上；控制建设用地比重，规划建设用地占比控制在 5%以下。

区级生态走廊为崇明岛南北向重要水系走廊及长兴、横沙生态走廊。其中，八滧港、老滧港、横沙岛生态走廊最小宽度控制在 1000 米以上；六滧港、四滧港、堡镇港、新河港、鸽龙港、庙港、长兴岛生态走廊最小宽度控制在 500 米以上。区级生态走廊强调景观和生物多样性，适度建设林地，森林覆盖率达到 50%以上；控制建设用地比重，规划建设用地占比控制在 10%以下。

● 蓝绿网络

在市区级生态走廊基础上，规划控制 17 条生态蓝道和 5 条生态绿道，作为崇明区生态网络构建的重要支撑，连通外围生态片区与城乡功能区，重点保护廊道及周边缓冲区，严格管控各类建设。

图 4-2：生态空间结构规划图



第四节 重点生态地区

1. 骨干河道

保护及恢复内陆湿地与湖泊河道，提升河道及周边用地的综合生态水准，至 2035 年全区河湖水面率达到 10.61%左右，新成陆区域按不低于 15%控制河湖水面率。

图 4-3：骨干河道水网规划图



规划崇明岛主干河道布局为“一环八纵”。一环为环岛运河，包括南横引河、北横引河及团旺河；八纵为庙港、鸽龙港、老淞港、新河港、堡镇港、四淞港、六淞港、八淞港。次干河道布局为“一横十六纵”。一横为轴线河；十六纵为新建港、仓房港、白港、界河、太平竖河、三沙洪、张网港、东平河、相见港、直河、张涨港、小漾港、渡港、七淞港、前哨闸河、奚家港。

规划长兴岛骨干河道布局为“三横四纵”。三横为横河、南环河、北环河；四纵为潘石港、马家港、双孔水闸河、跃进河。

规划横沙岛骨干河道布局为“一环三横一纵”。一环为环河；三横为创建河、红星河、新民河；一纵为文兴河。

规划对骨干河道蓝线实行分级控制，环岛运河、团旺河单侧最小陆域控制宽度 50 米，崇明岛其他主、次干河道单侧最小陆域控制宽度 8 米；长兴岛骨干河道单侧最小陆域控制宽度 6 米；横沙岛东环河单侧最小陆域控制宽度 20 米，西环河单侧最小陆域控制宽度 10 米，其他骨干河道单侧最小陆域控制宽度 20 米。

加强河湖管理保护工作，全面推行河长制。构建责任明确、协调有序、监管严格、保护有力的河湖管理保护机制，为维护河湖健康生命、实现河湖功能永续利用提供制度保障。在崇明区及各乡镇分级分段设立河长，由同级负责同志担任。各级河长负责组织领导相应河湖的管理和保护工作，各有关部门和单位按照职责分工，协同推进各项工作。

加强河道水体改善，促进河道生态修复，强化河道沿岸的林木种植，全面提升河道在防洪排涝、生态景观、观光休闲、农业灌溉等方面的综合价值。

2. 林地

规划至 2035 年森林覆盖率提升至 35%。以符合本土自然环境为原则，在崇明区骨干道路周边、环崇明岛道路两侧、乡镇主干道和主要河道两侧及其他宜种植或补植的区域加强种植力度。整体形成“三环四轴五景、多廊多带、多园多点”的林地总体格局。

三环：环绕三个岛屿的沿海防护林带，以防风抗灾为主要功能，建设成为崇明三岛重要生态屏障。

四轴：沿沪陕高速东段、陈海公路、沪陕高速北段-新北沿公路、长横通道建设轴向林带，作为崇明生态隔离带。

五景：包括明珠湖森林景区、庙镇片林景区、东平森林公园景区、崇东景区、横沙景区五大林地景区。其中，明珠湖森林景区以明珠湖公园为核心，结合三星镇、绿华镇、新海镇进行森林建设；庙镇片林景区以庙镇片林为核心，结合港西镇若干片林进行森林建设；东平森林公园景区依托现有的东平森林公园以及规划森林片区、港西镇、建设镇现有的若干片林，形成森林集聚区；崇东景区严格保护好崇明东滩的野生生物栖息地和敏感的潮汐浅滩，加强林地建设；横沙景区结合片林建设和水系调整，保留原有较好的植被。

多廊多带：沿河道和骨干道路布局林带。环岛运河两侧控制林带宽度各 50 米，其他主干河道两侧控制宽度各不小于 20 米，次干河道两侧控制宽度为 10-15 米，一般性河道两侧控制宽度为 8-10 米。高快速路两侧控制林带宽度各 100 米，主干道路两侧控制林带宽度各 50 米。

多园多点：结合各乡镇的特色乡村、开心农场等休闲旅游的建设，高标准、高质量推进林地建设。

第五章 农用地保护规划

Chapter5 Farmland Conservation Planning

第一节 规划目标与原则

加强农用地保护与利用。强化“数量、质量、生态、景观、文化”五位一体建设，全面构建与城乡体系互为支撑，粮、菜、林、养殖楔形镶嵌式布局的农用地利用格局，营造良好的郊野田园风貌。

强化土地存量更新。适度引导郊野地区部分低效存量建设用地的二次开发。促进乡村地区存量活化，彰显崇明生态岛乡村发展特色；基于存量建设用地打造特色庄园，保障休闲农业、乡村旅游产业配套设施落地。

全面开展农用地综合整治。合理确定土地整治重点区域，重点加强崇明生态空间内的环境整治和品质提升。开展高标准基本农田建设，加强农田生态环境建设，预防和减少农田的自然灾害。提升土地整治文化内涵，挖潜郊野地区景观风貌和多元文化特色。

第二节 农用地保护

1. 严格保护耕地

(1) 锁定耕地保有量目标

以确保上海市生态安全，严守地产农产品生产底线为目标，坚持耕地保护优先、数量与质量并重，实行最严格的耕地保护制度，确保耕地实有面积基本稳定、质量不下降，为努力实现“农用地全生命周期管理”奠定坚实基础。至 2035 年，全区耕地保有义务量不低于 423.33 平方公里。

(2) 严格落实耕地占补平衡制度

严格落实耕地占补平衡制度，全面实行“以补定占、先补后占”的策略。严控非农建设占用耕地，强化对非农建设占用耕地的控制和引导，建设项目选址必须贯彻不占或少占耕地的原则，确需占用耕地的，应尽量避免占用优质耕地。

控制新增建设用地占用耕地。至 2035 年，全区新增建设用地占用耕地约 23 平方公里，包括城市开发边界内新增建设用地占用耕地约 14.1 平方公里（2.12 万亩），城市开发边界外道路、重点项目建设占用耕地 8.9 平方公里（1.33 万亩）。

(3) 加大耕地补充力度，切实提升耕地质量

全面开展土地整治工作，通过大力推进土地综合整治、建设用地减量化项目，在耕地数量上，充分挖掘土地整理复垦潜力，增加有效耕地；在耕地质量上，改善土壤环境，完善农田水利设施建设，

提升耕地综合利用水平，切实加大耕地补充力度。

积极推进土地整理复垦。以土地整治专项规划为引导，重点推进生态空间和基本农田保护区内的建设用地整理复垦，加大耕地集中连片分布区域的农用地整治力度，至 2035 年，实现土地整治补充耕地面积 23 平方公里（3.45 万亩），其中，经建设用地减量化补充耕地 19.96 平方公里（2.99 万亩），滩涂开发补充耕地面积 3.04 平方公里（0.46 万亩）。

稳步提升耕地质量。通过耕作层再利用、植被重建等可采用物理、化学和生物技术增加耕地的有效土层厚度、改良土壤质地、改善土壤有机质，全面优化土壤剖面构造，改善土壤理化特性；另一方面，加强农田水利设施建设，特别是局部小型农田水利项目建设，有效提高耕地灌溉保证率、提升排水条件，逐步提升耕地的质量等级。至 2035 年，全区耕地耕作层厚度达到 25 厘米以上，力争耕地有效土层厚度应达到 50 厘米以上，耕地地力等级平均提高 0.5 级，耕地土壤有机质含量平均提高 0.3%，耕地综合利用等级提高 1 级，实现崇明区耕地质量稳定、等别相对集中，总体水平处于全市中等以上水平。

表 5-1：耕地占补平衡表⁷

规划期间补充耕地面积（万亩）					规划期间减少耕地面积（万亩）				规划期间净减（-）
增加合计	土地整理	土地复垦	土地开发	其他	减少合计	建设占用	农业结构调整与生态退耕	其他	
--	--	2.99	0.46	--	--	3.45	26.98	--	26.98

（4）积极探索耕地精细化利用模式

在保障耕地质量不降低的前提下，积极引导耕地由传统的农业生产功能向生态保育、休闲景观、文化教育等方面转变，促进耕地保护与多元利用相结合，推广耕地利用模式向“量质并重”和“用养结合”转变，全面提升耕地的综合利用效益。

1) 凸显耕地生态服务功能

转变传统耕地生产利用方式。以现代农业园区、新海镇、东平镇等耕地保有量大、耕地相对集中的区域为试点，探索耕地休养生息，结合农业耕作模式和水土环境质量，通过轮作休耕和种植结构的调整，促进耕地从高投入、高产出的传统利用方式转向养护与育肥相结合的生态型生产方式，促进耕地绿色安全利用。

积极显化生态服务功能。以耕地保护为前提，加强培育崇明市区级生态走廊内的耕地生态服务功能，结合生态走廊内部生态片林和水系湿地，打造多样化的农用地利用模式，营造滨水湿地生境，有

⁷规划期内耕地减少规模主要用于崇明世界级生态岛的农业结构调整与生态建设。

效维护区域生物多样性；在庙港、新河港和六激港等河流两侧 500 米范围内，优先试行调整耕地种植模式，积极推广有机农业，从源头上控制农业非点源污染，有效涵养水源，防治水土流失，降低营养元素对水体的污染。

2) 营造耕地休闲景观功能

优化耕地景观基底。充分发挥耕地在农业景观格局中的“基质”作用，在避免破坏重要节点斑块和生态走廊景观格局安全前提下，积极引导耕地集中布局，特别是在竖新镇、庙镇等耕地破碎化程度较高的区域，推动耕地集中连片布局，减小耕地景观破碎化，全面优化全域景观本底，保护和改善崇明乡土景观。

营造大地农业景观。强调耕地资源的空间共享和集约利用，积极调整农业种植结构，发展多元化、多层次的混合种养模式，促进种植业的功能复合，并在充分挖潜崇明地方文化元素的基础上，在三星镇、新海镇、东平镇等耕地相对集中连片的区域，结合特色农庄的建设，积极营造独具崇明特色的大地农业景观，实现农业与休闲景观的深度融合，构建具有崇明特色的农耕文化景观功能区。

3) 挖潜耕地文化教育功能

转变耕地传统孤立的保护方式，深入挖掘和试点推广耕地融入休闲游憩、文化教育等多重服务功能，强化耕地利用功能的相融共生，彰显生态保护和生活休闲功能，促进传统的耕地刚性保护向管控与利用并重转变。

在不破坏土壤耕作层和控制污染源为前提，转变耕地传统利用方式，以崇明特色庄园和美丽乡村建设为支撑，在东平镇、新海镇、西沙等区域，依托良好的农田景观和自然生态资源，结合农业生产、农村文化及农家生活等人文景观，通过“农业+科普教育”、“农业+文化体验”的模式全面拓展农业产业链条，丰富农业的生活功能。

2. 实施林地增长

鼓励增绿造林，聚焦大型生态公益林、生态片林和经济果林的集中建设和保护，强化崇明市区级生态走廊等结构性林地空间的预留，重点围绕主干路网和骨干河道推动林地廊道建设，严格限制建设占用林地，积极推进东平生态片林建设，引导陈家镇、港西、明珠湖、长兴等郊野公园建设，建成“点线面”相结合的林地网络空间。

远期进一步优化线性林地空间结构，提高生态廊道连续性的同时，积极推进森林公园、郊野公园等片状林地建设，至 2035 年规划新增林地约 177 平方公里，与公园绿地、农林复合类绿色空间共同实现崇明区森林覆盖率提升至 35%，全面推进崇明世界级生态岛建设。

3. 保护滩涂湿地与湖泊河道

推进滩涂湿地生态系统保护、修复。崇明滩涂湿地资源以保护为主，合理控制滩涂促淤圈围规模。

加大区级重要的河道走廊建设力度，优化河流水系结构，维护河网完整性、增强连通性，严格限制工程建设占用水域（面），严格落实河湖水面率管理。

近期重点推进主干河道建设，积极实施公园绿地内部水系（面）建设，远期优化支级河流水系结构，推动明珠湖、北湖等主要湖泊建设，河湖水面率进一步提高，至 2035 年与公园绿地内部水系（面）以及新成陆区域水系（面）共同实现水面率增长至 10.61% 左右，全面提升崇明水生态安全保障能力。

4. 划定农用地功能区

（1）粮食生产功能区

以提高粮食生产综合能力为核心，围绕保障上海市粮食生产底线的总目标，划定并建设一批粮食生产功能区。在全域永久基本农田范围内，结合高标准基本农田建设，选择具有一定规模、基础设施良好、生产经营水平和组织化程度高且集中连片面积不低于 300 亩的田块，划定为粮食生产功能区。至 2035 年，崇明区建成粮食生产功能区面积不低于 188 平方公里（28.2 万亩），主要分布在三星镇、庙镇、东平镇、新海镇、陈家镇及东滩等区域。严格保护粮食生产功能区内耕地，原则上不得占用，确需占用的，应按照等效替代原则异地重新划定，确保数量不减少，质量不降低。

粮食生产功能区的建设应重点聚焦基础设施完善，达到设施配套、旱涝保收、稳产高产和高效生态的目标；提升装备能力，推广使用节能环保、安全高效的大马力、高性能和多功能农业机械，提高农机装备质量和作业水平；合理配置粮食烘干和农机库房等现代农业生产的配套设施，提高生产保障水平；大力发展粮食生产家庭农场，支持粮经结合、种养结合、机农结合等模式的家庭农场发展，培育新型经营主体；实施化肥农药减量化，大力推广种植绿肥、使用有机肥等保护性耕作技术，减少农业面源污染，推广绿色低碳技术。至 2035 年，功能区内基本农田全部建成高标准农田，农田灌溉系数达到 0.73，农田林网化率达到 80%；水稻耕种收全面实现机械化，粮食生产综合机械化水平达到 90% 以上；规模化经营比例达到 90% 以上；粮食规模经营户持证比例达到 80% 以上；秸秆利用率达到 100%，化肥农药施用量明显下降，耕地质量显著提高，农业生态环境明显改善。

（2）蔬菜生产保护区

以确保地产蔬菜质量安全为出发点，围绕增加农民收入、保障有效供给的总目标，聚焦绿叶菜生产，划定并建立一批蔬菜生产保护区。至 2035 年，在全域永久基本农田范围内，按照蔬菜产业发展需求，选择设施配套齐全、生态环境良好、土壤地力质量较高、相对集中连片的永久基本农田优先划定为蔬菜生产保护区，建成 102.7 平方公里（15.4 万亩）高标准的蔬菜生产基地，主要分布在中兴镇、向化镇、长兴及东滩、现代农业园区等崇明东部区域，通过落实蔬菜生产责任制等措施，全面提升崇明地产蔬菜综合生产经营水平。

蔬菜生产保护区应严格落实考核机制，确保蔬菜种植面积尤其是淡季绿叶菜种植面积，保证地产蔬菜稳定供应；有效推进蔬菜生产保护区信息化管理，提升蔬菜设施装备能力，规范设施菜田管理，提高设施使用效率，在蔬菜生产保护区内试点机械化生产，带动全区蔬菜新品种、新技术、新装备、新模式等推广应用。

（3）标准化养殖基地

坚守畜禽水产品供给安全底线，积极扶持精品养殖和特色养殖产业发展，推广标准化养殖和种养结合的生态循环模式，整合和建成一批规模化、设施化、无害化的标准生态养殖基地，有效保障特色畜禽和水产品增产增收，全面提高产品质量安全水平，促进养殖用地利用效率，显化养殖用地的生态休闲、观光体验价值。

以特色产品和重大项目为抓手，加大标准化养殖培育扶持力度，积极优化养殖用地布局，试点选择具有一定规模、设施配套较好且相对集中连片的养殖用地，打造一批具有广泛影响力、组织化程度高的标准化养殖基地。至 2035 年，崇明区建成标准化养殖基地面积控制在 50.4 平方公里（7.56 万亩）左右，主要分布在新海镇、东平镇、陈家镇及现代农业园区等区域。

（4）设施农用地

全面完善和强化设施农用地管理，在保护耕地、合理利用土地的前提下，积极引导设施农业健康有序发展，促进农业现代化建设、适度规模经营和产业结构调整，大力提升现代农业设施化水平，大幅提高设施农用地覆盖度。

积极盘活现状设施农用地，结合光明集团、上实集团以及现代农业园区的设施农业发展诉求，适度新增设施农业用地规模，优化设施农用地布局，至 2020 年，进一步提高设施化水平，设施农用地控制在 10.9 平方公里（1.6 万亩）。2035 年，全面实现农业设施化发展。

5. 积极引导农用地复合利用

统筹优化全区农业空间布局，因地制宜的引导农用地空间功能复合、融合发展，构建农林复合、农水复合和林水复合等复合利用新模式，探索高效利用、环境安全和适应市场需求的现代农业新路径。

（1）农林复合利用

强化农地资源集约节约利用，在时间序列上基于生长周期推动农林轮作，在空间序列上基于功能结构促进农林间作，在空间层面的复合和时间层面的交错来强调农林并举，推动农林复合经营，也实现农林系统的提质增效。

加强推动农田林网建设，特别是加快临江临海的农田防护林带建设，在保证农田丰产稳产的同时，有效调节农田微气候环境，拦截地表径流，调节地下水位，有效改善农田区域的生态环境质量；同时，积极引导现代农业园区、东平镇、新海镇开展立体种养、复合种植等生产模式试点并逐步推广，促进不同农业生产的优势互补与协调发展，进而拓展传统农业链条，引入休闲观光、生态景观等新功能、新业态，打造大都市郊区的精品农业。

应积极推动土地整治重点区域的农林复合利用。针对建设用地减量复垦，宜优先考虑通过农林复合恢复植被景观，修复土壤环境，特别是低效工业用地减量复垦宜通过间种适生乡土树种、扩大生物群落以有效吸收、沉降土壤中重金属等有毒有害物质，改善土壤理化特征，去除有毒有害物质，调节土壤肥力，恢复土壤功能，并在有效保证粮食生产基本安全的前提下，适度引导补充耕地。

（2）农水复合利用

在优化农田灌溉排水系统布局、完善农田水利设施、改善农业水土环境同时，有条件的地区积极推广农水复合种养，营造近自然的农田湿地，在改善农田生物多样性，保护农田生态环境的同时，增强农业产业经济效益。

以农水复合促进高标准基本农田建设。以支级河道整治为契机，优化农田灌溉排水布局，合理布设灌、排、蓄水工程，提升农田水利设施建设水平，促进农水协调发展，改善农业水土环境质量，全面提升农业水资源利用效率，推动高标准基本农田建设。

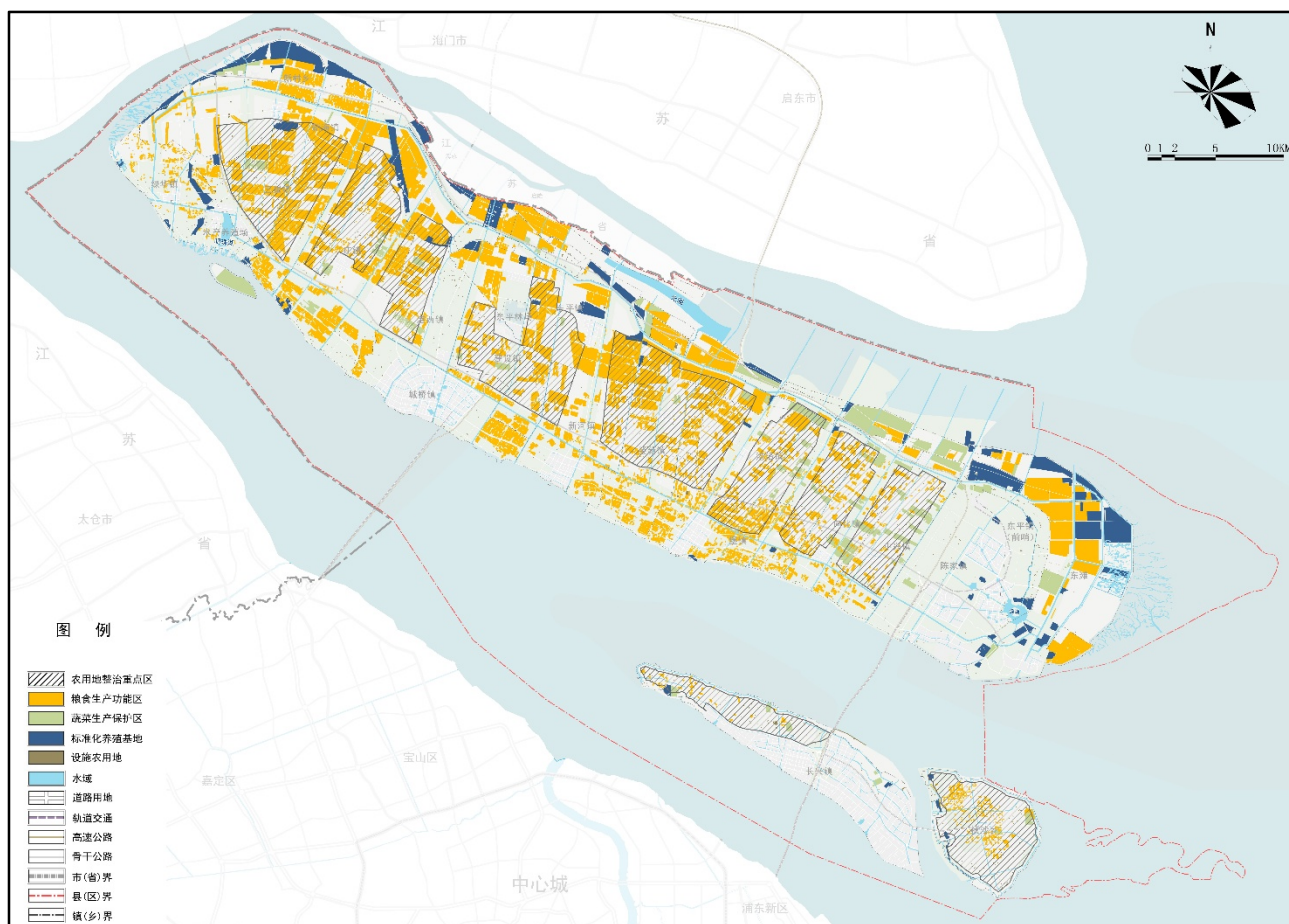
由单纯种养向复合种养发展。通过土地整治积极引导相对破碎化的农田与水域进行组合利用，特别是农场区域依托现状养殖水面、坑塘水面等营造自然化的农业湿地，在保护生态环境的前提下，适度发展精品养殖，促进种养结合，全面提升农业产业的生态与经济价值。

(3) 林水复合利用

以骨干河道为主框架，积极开展林地廊道建设，依托河流水系网络优化区域生态格局，以林地廊道改善滨水生态环境品质，构建蓝绿融合的生态网络空间。

着重引导郊野滨河地区的生态公益林建设，积极营造生态型河岸缓冲带，形成健康永续的滨水生态系统，充分发展滨水水源涵养林的生态功能，截留过滤农业非点源污染，优化景观环境，促进生态修复，提升生态效益。

图 5-1：农用地布局规划图



第三节 郊野地区土地整治

1. 积极引导低效建设用地减量

以郊野单元规划为平台，贯彻落实“五量调控”的策略，强化崇明区村庄布点规划、林地建设专项规划和生态网络专项规划等规划引导，有序推进郊野地区利用效率低下、利用方式粗放的建设用地逐步减量退出，适度引导有条件的存量建设用地二次开发，激发郊野地区活力，科学合理划定建设用地整治重点区域。

（1）农村居民点用地减量

加强农村居民点规划引导，推进高速公路、高压走廊及其他重大市政设施沿线、生态敏感区、环境综合整治地区、基本农田保护区以及零星破旧的农村宅基地腾退。

（2）低效工业用地腾退

以产业发展导向和产业布局为支撑，着重开展生态间隔带与生态廊道、基本农田集中区内工矿企业清退，有序实施高能耗、高污染、高风险和低效益的工业用地整治。

（3）建设用地整治重点区域

结合低效建设用地减量潜力和崇明生态岛发展需求，优先划定建设用地整治重点区域，按照“先拆旧、后建新”、“以拆定增”的原则，严格落实城乡建设用地增减挂钩制度，积极开展低效建设用地减量复垦。至 2035 年，着重推进庙镇、建设镇、中兴镇、竖新镇、长兴镇和横沙乡等重点区域建设用地整治。

2. 统筹开展农用地综合整治

充分衔接农、林、水等专业规划，优先在基本农田保护区范围内，特别是在粮食功能区、蔬菜生产保护区和高标准基本农田建设等区域，通过农用地整治促进耕地集中连片，提高基础设施配套，融入乡土文化内涵，全面开展农用地综合整治。

（1）合理确定土地整治重点区域

充分衔接农业布局规划、林地廊道建设规划、水利规划等专项规划，针对设施粮田、设施菜地、粮食功能区、林地廊道建设、骨干河道沿线等重点区域，优先划定农用地整治重点区域，在保证森林覆盖率和河湖水面率的前提下，合理控制设施农用地规模。至 2035 年，着重推进新村乡、新海镇、三星镇、绿华镇等崇明西部地区 and 崇明东部地区农用地整治，形成科学合理的田、林、水格局，完成 35% 的土地整治新增耕地目标。

综合考虑建设用地减量复垦和生态空间建设要求，进一步划定综合整治重点区，在有效增加耕地规模的同时，全面推动林地廊道和河湖水面等蓝绿生态网络建设，重点加强崇明生态空间内的环境整

治和品质提升。至 2035 年，着重推进南部城镇带、生态廊道建设用地整治，积极开展生态环境整治，有效落实建设用地减量化复垦，加强农用地整理补充耕地，预计可完成 22%的土地整治新增耕地目标。

结合区域功能定位和资源特色，重点开展陈家镇-东滩地区、长兴、横沙地区综合整治，逐步推进陈家镇-东滩地区生态环境修复，加强长兴、横沙地区低效建设用地减量，保护特色村区原生风貌，至 2035 年，预计可完成 23%的土地整治新增耕地目标。

(2) 开展高标准基本农田建设

积极引导基本农田保护区内零星农用地的整理，实施耕作层地力保持工程，推广秸秆的综合利用、绿肥种植，加大土壤肥力培育力度，全面推进中低产田改造，有效改善基本农田地力等级；完善农田泵站沟渠、土地平整、机耕道路工程建设，大力发展节水灌溉，完善设施粮田和设施菜田的灌溉、排水和降渍能力，增加有效灌溉面积，实现农田环境综合治理，完善田间基础设施，稳步提高粮食综合生产能力，保证基本农田质量有提高、布局更集中，建成集中连片、稳定高产、生态友好的高标准农田的同时，加强农田生态环境建设，预防和减少农田的自然灾害，保障农田生态系统安全，充分发挥基本农田的生产、生态、景观的综合功能。

按照高标准基本农田总量不减少的原则，结合全域永久基本农田布局和耕地质量等别评价，在东平镇、港沿镇、中兴镇和现代农业园区等区域积极引导高标准基本农田建设，至 2035 年，高标准基本农田规模稳步提升、布局更加集中连片，实现高标准基本农田建成率达到 100%。

(3) 提升土地整治文化内涵

培育农用地的文化生活功能。依托农用地资源和具有江南水乡特质的传统农耕景观，优先利用存量建设用地用于设施农用地、农业体验和观光旅游配套设施建设，实现农产品生产、种植观赏、休闲娱乐、绿色空间等综合化的土地整治，积极推进农用地整治与家庭农场、精品民宿等新产业、新业态发展相结合，培育农耕体验功能，提升土地整治的文化内涵，保障都市现代农业发展。

加强乡土文化保护。在乡土生物群落保护、恢复和生态环境综合整治的前提下，聚焦乡土文明价值提升，强化“土地整治+”理念，挖潜郊野地区景观风貌和多元文化特色，加强传统技艺、民俗风情等非物质文化遗产的保护与传承，构建综合性的乡土文化体系，打造具有崇明地域特色的乡土文化品牌。

引导乡土风貌建设。筛选乡土景观要素，优选斑块面积较大、景观风貌保存较好、具有一定人文价值的林、水、村等景观节点，综合考量自然生态、景观风貌和社会人文等三个方面效益，应当进一步提升自然生态环境，改善乡村人工景观风貌，适度引入休闲游憩项目，建立生态保护与生活休闲并重的乡土特色景观风貌功能区。

图 5-2：土地整治规划图

第六章 城乡空间布局

Chapter6 Spatial Layout of Urban and Rural Areas

第一节 愿景与模式

1. 空间愿景

崇明的空间价值应当以城乡建设平衡与自然生态协调为导向，推动生态、城镇、乡村融合发展。

自然生态协调、城乡建设平衡

全新的生活生产方式、优美诗意的栖居空间



生态空间是和谐自然的，“沙静明月虫雀归”；乡村空间是有机舒朗的，“榆柳荫后檐，桃李罗堂前”；城镇空间是紧凑集约的，“小而适宜，素雅精致”。



生态地区**和谐自然**：“沙静明月虫雀归”

乡村地区**有机舒朗**：“榆柳荫后檐，桃李罗堂前”

城镇地区**紧凑集约**：“小而适宜，素雅精致”

现状崇明区空间资源特征

历史上，崇明三岛经河口冲积、自然生长与不断围垦，形成当前生态功能与人居环境二元并存的局面与特色，河口湿地以生态功能为本底，陆域空间以农业功能为本底，崇明区的发展要在深刻认识本底资源特色的基础上，处理好生态功能保护与人居环境发展的关系。

1) 资源本底特色：两林一水七分田

崇明区本底资源独特，集“田、林、河、湖、滩”等多样要素于一体，呈现“两林一水七分田”的基底特征。崇明区农用地 1049 平方公里，占陆域面积的 74%；林地 154 平方公里，占陆域面积的 11%；全岛森林覆盖率达 23.2%（2016 年），为上海各区最高。水系密集，拥有景观优美的明珠湖、北湖两大湖泊，以及近 2 万条河道，总长度逾万公里。崇明区滩涂资源丰富，拥有崇西、崇北、崇东三大江滩，滩涂苇地总面积为 130 平方公里。

2) 建设空间特点：典型的平原乡村型地区

崇明区的建设空间呈现高密度、大规模的乡村型地区特征。现有 270 个行政村和 5920 个左右的村民小组（自然村）。2016 年，建设用地总面积 264.6 平方公里，宅基地 112.1 平方公里，占比 42%。全岛 66% 的建设用地（约 173.6 平方公里）分布于开发边界外围乡村地区。全岛超过 50%（约 35 万）的人口居住在乡村地区。对于崇明区而言，万顷碧波、阡陌纵横、水宅相依的乡村地区，长期支撑并哺育了崇明区的发展，是生态岛历程中最重要的空间之一。乡村地区见证了崇明区围垦开荒、筑堤营城、保育添绿的历史进程，也承载了一代代崇明人不可磨灭的乡愁记忆，蕴含着巨大的生态与人文价值。

3) 核心资源：南镇中村北田园，东西湿地北林湖

崇明区的自然肌理呈现出横向分层的特质，由北向南依次形成田园带、乡野带、城镇带三条独具特色的资源空间。北部田园带是由规模化经营的现代农场构成；中部乡野带是崇明区乡村的主要集中区域；南部城镇带分布着多个滨江城镇。崇明区的核心资源要素向风景优美、交通优越的地区集中，呈现组团集聚的态势。崇西地区的西沙·明珠湖、崇北地区的东平森林公园和北湖，以及崇东地区的东滩湿地是崇明区重要的自然风景资源，集聚了许多中小规模的旅游项目和特色农庄，高速公路和干线公路的设置也为这三大地区提供优越的交通资源条件。



图 6-1：现状崇明区本底资源特色图



图 6-2：现状崇明区乡村空间分布

现状崇明区空间发展问题

1) 现状用地不集聚

城市开发边界外现状建设用地规模达到 174 平方公里，占比达 66%，且主要为农村宅基地，分布上点多面广。人均建设用地指标高，2016 年底崇明区人均现状建设用地达到 379 平方米/人，为全市最高。工业用地绩效低，崇明区工业园区和富盛经济开发区地均产值位列全市 104 区块中的最后两名。

2) 规划用地过于集中

新增开发空间主要向城桥镇、陈家镇和长兴岛这三大城镇板块倾斜。根据《崇明县城乡总体规划（2010 年梳理版）》，三个城镇集中了崇明区 52% 的规划建设用地指标、70% 以上的新增建设用地指标、以及 2005 至 2014 年间 76% 的年供地指标。

3) 乡村地区缺乏关注

过去依托新增建设用地与乡村减量用地增减挂钩的土地政策，针对乡村地区主要推行拆村并点、集中安置的思路。但多轮拆并工作实施效果并不乐观，一方面，崇明区城镇发展动力不如城市近郊地区，不宜以牺牲乡村为代价盲目扩张；另一方面，岛域特色强化了村民安土重迁的情结，迁村并点工作困难重重。村民问卷调查中 78% 的村民对现状居住环境满意，57% 的村民愿意留守宅基地。



2. 空间模式

作为世界级生态岛，崇明的建设不应过分强调经济和效益导向下的空间集聚，而应当是追求生态空间与城乡空间的平衡发展。在空间上塑造优美、诗意的自然环境和建成环境，在功能上倡导生态、现代的生产方式与生活方式。

生态空间应是和谐自然的，重点依托基本农田、林地、河湖水系、滩涂湿地等自然生态空间，强化对各类生态空间的严格管控。

城镇空间应是紧凑集聚的，重点依托城镇、小集镇、特色小镇等多元城镇空间，锁定约束城镇拓展的开发边界。

乡村空间应是有机舒朗的，重点依托广大乡村、特色庄园等空间载体，加强存量更新活化，适度预留弹性空间。

图 6-3：空间模式图



第二节 空间结构

1. 空间布局原则

- **底线约束**

以资源承载能力和生态环境容量为前提，严格划定生态保育区、生态走廊、永久基本农田等生态战略保障空间，强化生态底线对空间结构和用地布局的硬约束。尊重“田、林、河、湖、滩”的生态资源基底，牢固树立社会主义生态文明观，推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。

- **全域统筹**

统筹生态、城镇与乡村三类空间，优化全域城乡空间格局，实现“减量为先、增量管控、存量活化”。城镇空间突出紧凑集约，重点塑造为本地人生活服务的传统城镇和为外来休闲、创新人群服务的特色小镇，形成城景交融的小组团式布局。乡村空间突出有机舒朗，重点塑造自然村庄聚落和高品质的特色庄园，形成有机分散的郊野空间布局。

- **弹性适应**

应对未来发展面临的潜在风险和不确定性，制定多情景的规划方案，建立空间留白机制。开发边界内战略留白空间更加强调面向未来功能发展的预留。开发边界外结合特色庄园预留部分用地指标，未来结合市场需求进一步落地。

2. 全域空间结构

统筹全域城乡空间，在上版规划七大分区格局的基础上，深化结构与功能内涵，规划形成“三区、两带、两片”的全域空间结构。

- **“三区”**

崇西、崇北和崇东是代表崇明区旅游特色与品牌资源的三大空间片区。崇西生态旅游发展片重点整合西沙、明珠湖及农场资源，拓展度假疗养、运动休闲、农业科创功能。崇北生态旅游发展片重点挖掘东平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、休闲旅游、森林度假等功能。崇东生态发展片重点加强东滩及周边地区生态保育，适度拓展智慧创新、健康疗养、生态教育等功能。优化提升片区内部传统城镇空间，构建特色小镇功能节点，引导组团化、风景化的用地布局。

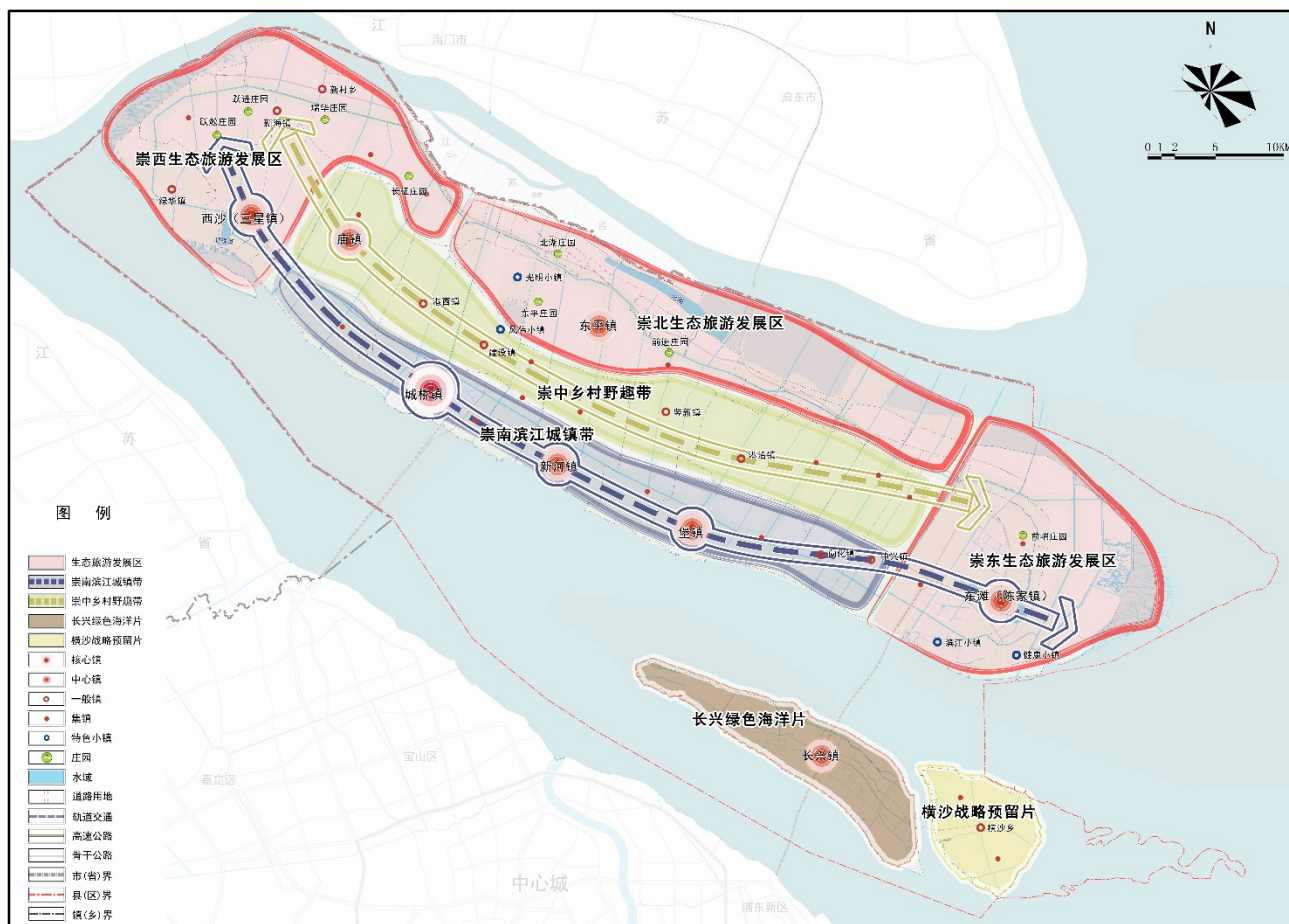
● “两带”

崇南和崇中是代表崇明区本地城镇特色和乡村特色的两条空间带。崇南滨江城镇带重点将吸引人口和建设活动向此集中，提升公共服务水平，形成集约化、组团化的活力滨江城镇格局。崇中乡村野趣带重点彰显特色风貌与田园风景，打造以特色村及特色村区为依托的乡村野趣区域，留存和延续乡愁。

● “两片”

长兴和横沙是代表崇明区战略性功能板块和留白的两个片区。长兴作为崇明区最主要的智能制造功能板块，重点发展海洋装备产业，完善配套城市功能，加强环境保护；横沙作为战略储备和预留空间，是建设崇明世界级生态岛先行示范区，以保护保留为主，塑造“原味横沙”。

图 6-4：空间结构规划图



第三节 用地布局

1. 用地布局理念

从城镇空间为主转向全域统筹，从大集中大分散走向相对有效集中，强化生态空间对空间布局的硬约束，关注生态、城镇、乡村三大类空间。

- **理念 1：生态抹底色——底线约束与魅力提升**

空间模式层面，以水系为脉、田园为底、林带成网为导向，顺应全岛空间生长肌理，加强生态底线约束与魅力提升。以水为脉，围绕三岛骨干水系，串联城镇和乡村功能节点，塑造风景河道。以田为底，延续现状田园肌理，加强基本农田保护区管控，形成本岛北部规模农场和南部特色农业两类田园地区。塑林成网，在市区级生态走廊基础上，沿水系两侧构建各 500 米左右的生态走廊，提升绿色空间廊道的连通性。

用地布局层面，突出生态空间的规模化与连通性。重点加大位于生态空间和基本农田保护区内农村居民点和低效产业用地的减量化力度。强化生态廊道的生态服务功能，促进基本农田集中连片。

功能发展层面，充分尊重自然生态系统规律。以人类文明与生态系统和谐共存为导向，通过恢复生物和文化多样性，提升生态涵养与生物保育的核心功能。恢复长江口的生物多样性，保护水生生物洄游通道。保护滩涂湿地生物多样性，培育底栖生物群落的生存环境，吸引候鸟落脚。保持陆地生物的多样性，对白山羊、黄金瓜、甜芦黍等物产实施农产品地理标志保护，保证农业物产品种延续。

农业农村优先发展，实施乡村振兴战略，重点发展农村新产业，培育乡村发展新动能，建设生态宜居新环境。谋划乡村转型，鼓励乡村发展旅游、创意、艺术、教育等多元化功能，发展一批生态环保型、旅游民宿型、文化艺术型、养身体闲型、自然教育型等特色村区。

● 理念3：城镇促集聚——减量为先与增量管控

空间模式层面，以组团分布、有机生长为导向，塑造紧凑集约的城镇格局，锁定开发边界，管控**城镇空间**。引导城镇空间组团化布局，通过城市绿楔、滨水廊道、公园绿地消解过度集中的空间板块，提倡有限集中的组团化空间模式。推动特色小镇有机生长，单个特色小镇规模控制在3平方公里以内，实现有机紧凑的空间格局。

用地空间布局层面，以“减量为先，存量活化，增量管控”为导向，重点关注城镇空间战略功能区的**精明增长和部分地区的合理收缩**。一是引导城市开发边界瘦身，重点压缩陈家镇、城桥镇等原规划过大地区的城镇可新增建设用地规模。二是积极推动老城（镇）地区存量用地的更新改造，重点推动位于城桥、陈家镇、长兴、堡镇等老镇区和崇明工业园、富盛经济开发区等老工业区的老旧住宅、低效厂房等空间的腾退、更新与改造，探索渐进式、可持续的有机更新模式，发挥腾退更新用地对城乡资源优化配置和品质提升的作用。更新用地优先用于补充公共服务设施、重要市政基础设施等城市服务设施，恢复文物古迹、河道水系等历史文化空间，增加绿地和公共空间等生活服务空间等。三是鉴于崇西、崇北等地区生态景观优、旅游潜力大，但现状缺少用地指标，规划紧密结合现状建设基础及风景资源，适当增加上述地区的城市开发边界与新增建设用地。

功能发展层面，以识别“生态+”战略功能空间为核心任务，促进城镇功能转型与服务提升。一方面，结合城镇地区布局市区级重要的战略功能板块：体育运动类功能板块主要布局在陈家镇国家级体育训练基地、东平根宝足球基地、明珠湖体育公园、城桥体育中心等地区；科研创新类功能板块主要布局在陈家镇智慧生态园区、生态科研高教区及光明农场和现代农业园区；高端制造类功能板块主要布局在长兴产业基地。另一方面，结合西沙·明珠湖、东平森林公园等核心资源，布局旅游服务、创新创业、运动休闲、文化艺术等多元功能，打造特色小镇。其中西部依托生态景观资源和农场地区，规划绿华小镇、西沙小镇和新海小镇；北部依托东平森林公园和农场地区，规划风伟小镇、光明小镇和东平小镇；东部结合陈家镇交通资源优势，打造滨江小镇、健康小镇。

2. 用地布局方案

根据底线约束、全域统筹、弹性适应的原则，在生态抹底色、乡村星棋布、城镇促集聚的布局理念支撑下，谋划崇明区用地布局方案。

促进城镇建设空间向城桥核心镇及各中心镇集聚，新增建设用地指标向崇西、崇北等地区适度倾斜。至2035年，全区建设用地总规模为265平方公里，其中城镇建设用地207平方公里，农村居民点51平方公里，机动指标5平方公里，并预留2平方公里用于规划期内农民建房。城市开发边界内建设用地规模126平方公里，城市开发边界外139平方公里。

图 6-6：土地使用规划图



第四节 城乡体系

落实网络化、多中心、组团式、集约型发展要求，构建“核心镇-中心镇-一般镇-小集镇-村落”五级城乡体系，规划五个城镇圈，制定差别化的发展策略。

1. 城乡空间体系

规划至 2035 年形成“1-7-10-20-X”的城乡空间体系，即 1 个核心镇⁸镇区，7 个中心镇镇区，10 个一般镇镇区，20 个左右的小集镇社区，X 个自然村落。

● 1 个核心镇镇区

即城桥镇的镇区，打造成为综合性节点城镇。规划至 2035 年城镇人口为 14 万人。强化对崇明三岛的政治、经济、文化辐射能力，提升公共服务和生态宜居功能。推动传统工业向绿色产业、科创功能转型升级。新增就业岗位，促进产城融合，打造成为本地城镇人口集聚和吸引外来高素质人才的核心地区。

● 7 个中心镇镇区

即东滩（陈家镇）⁹、长兴、西沙（三星）¹⁰、东平、堡镇、新河、庙镇的镇区。其中，东滩（陈家镇）、长兴是“上海 2035”确定的中心镇；考虑到统筹城镇圈发展需要，增设西沙（三星）、东平作为中心镇；考虑到现状发展基础及服务范围，增设堡镇、新河、庙镇作为中心镇，共同辐射乡村地区。

● 10 个一般镇镇区

即绿华、中兴、横沙、新海、新村、建设、港西、港沿、竖新、向化的镇区。强化对乡村地区的统筹作用，满足周边城乡居民的基本公共服务和就业需求，引导农村居民就近集中居住。

● 20 个左右小集镇社区

即海桥、红星、合作、江口等以前被撤并但仍具有城镇建设基础的集镇，以及部分具有一定建设规模的农场场部。完善小集镇社区文化、体育、医疗等基本公共服务设施，提升服务周边乡村地区的基本生活及生产服务能力。

● X 个自然村落

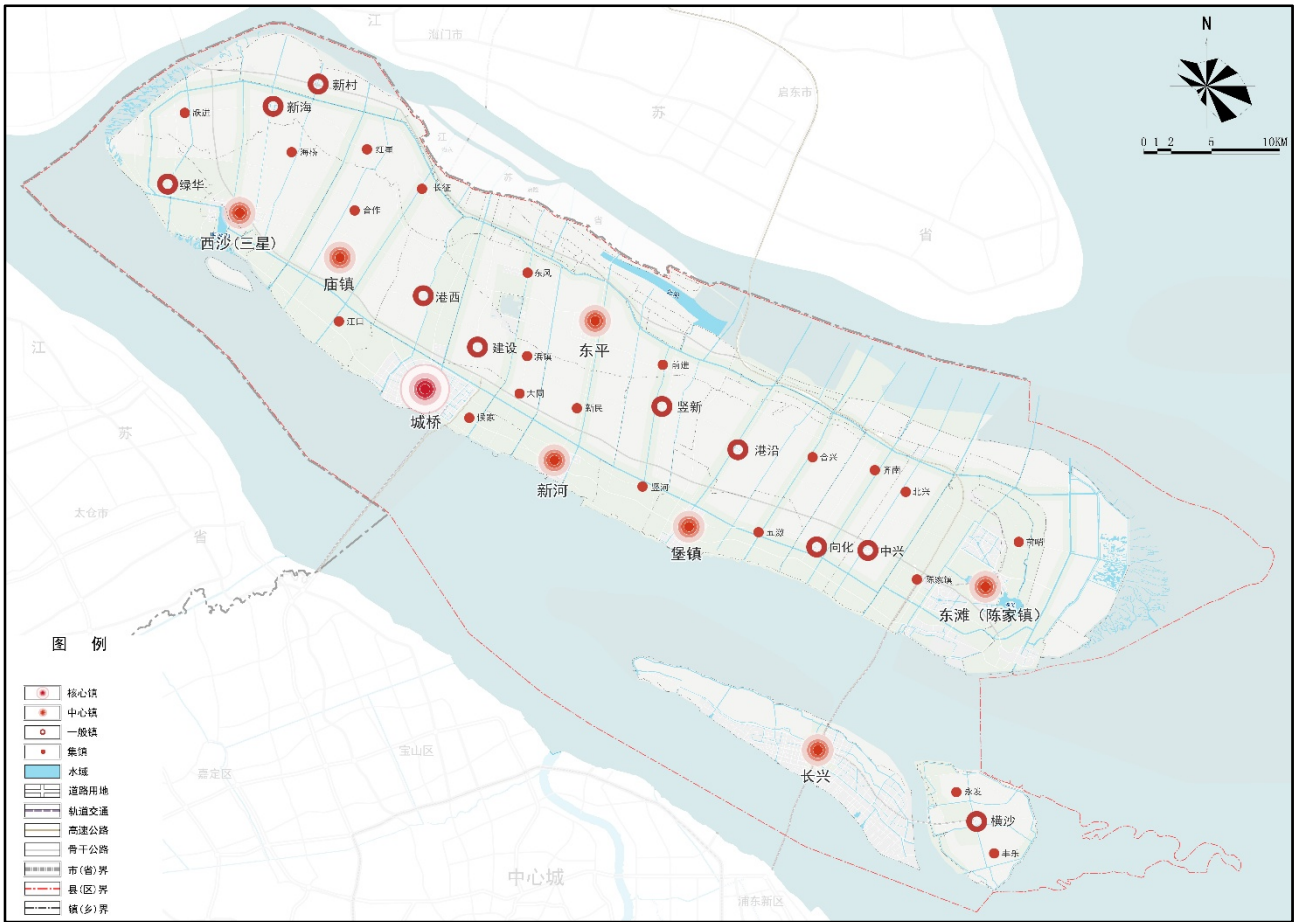
即现状建设基础较好、规划予以保留和保护的自然村落。应重点提升村庄基础设施建设水平，缩小城乡公共服务差距。

⁸为上海 2035 提出的概念，指交通区位条件较好、功能相对完善，具备区域门户功能的城镇，发挥综合性节点城市功能。

⁹东滩（陈家镇）包括陈家镇镇域、东滩地区。

¹⁰西沙（三星）包括三星镇域、西沙·明珠湖地区。

图 6-7：城乡体系规划图



2. 城镇圈发展

以五大城镇圈为抓手统筹三岛资源要素，挖掘空间发展潜力。包括两个综合发展型城镇圈，分别为城桥城镇圈、长兴城镇圈；三个生态主导型城镇圈，分别为东滩（陈家镇）城镇圈、西沙（三星）城镇圈、东平-海永-启隆城镇圈¹¹。以城镇圈为单元统筹高等级服务设施配置，以“15分钟生活圈”为单位统筹社区级公共服务设施配置。

城桥综合发展型城镇圈，以城桥核心镇为核心，统筹新河、堡镇、庙镇3个中心镇和港西、建设、竖新、港沿4个一般镇。

长兴综合发展型城镇圈，以长兴镇为核心，辐射横沙乡。

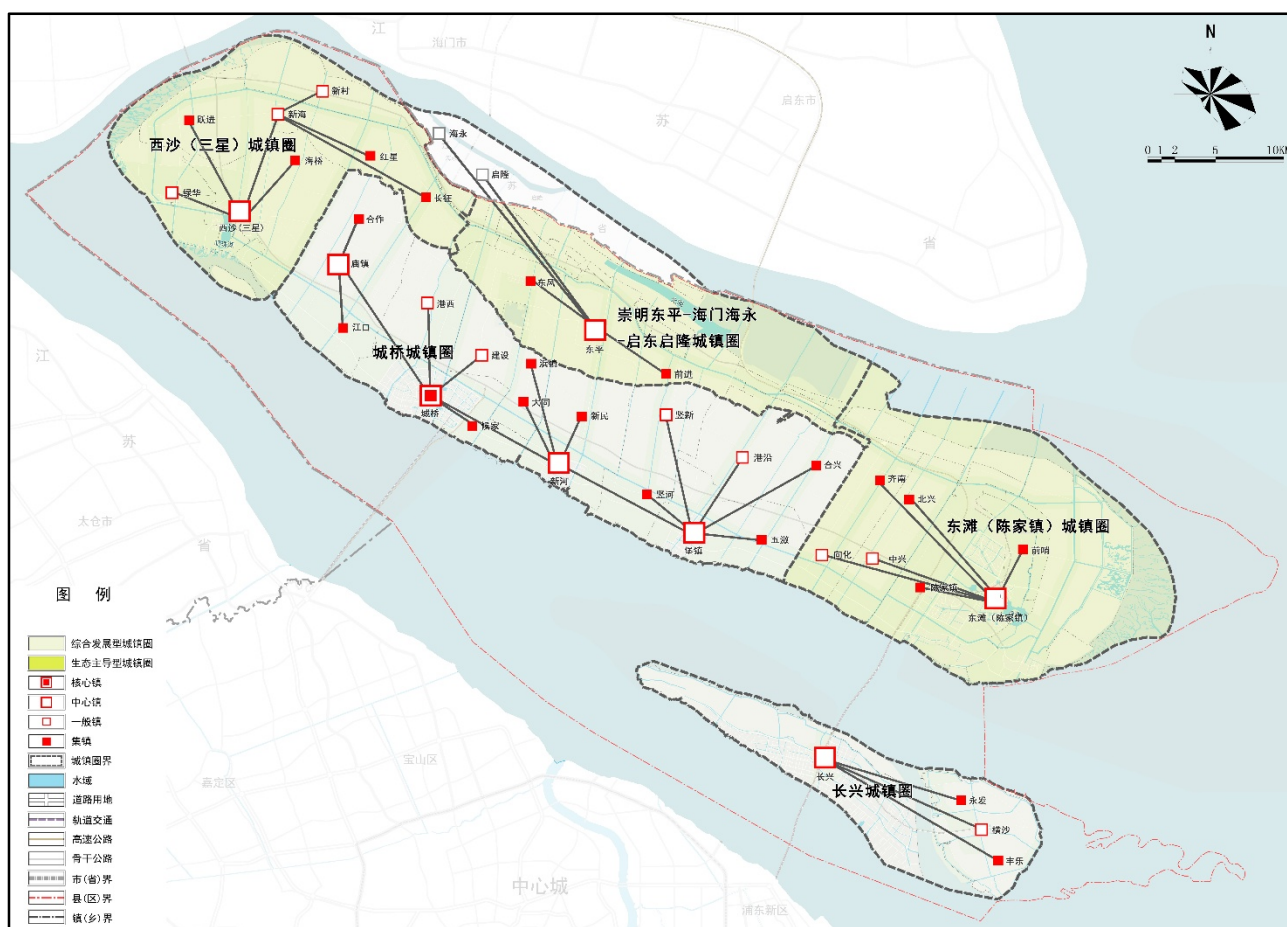
东滩（陈家镇）生态主导型城镇圈，以东滩（陈家镇）为核心，统筹向化、中兴2个一般镇和东滩地区。

西沙（三星）生态主导型城镇圈，以西沙（三星）中心镇为核心，统筹新海、绿华和新村3个一般镇。

东平生态主导型城镇圈，是由东平中心镇与海门海永、启东启隆共建的跨行政区城镇圈，促进区域协同发展。

¹¹东平-海永-启隆城镇圈为跨行政区城镇圈，其中，海永镇为江苏省海门市管辖，启隆镇为江苏省启东市管辖。

图 6-8：城镇圈规划图



3. 乡村地区指引

● 乡村空间布局

崇明乡村地区的发展不宜过多采用简单减量拆并与集中安置的方式，而应以乡村环境生态化、生产生活方式现代化为核心任务，强调乡村微更新，提升乡村活力。按照撤并、保护、保留三类方式对乡村地区进行分类指引。

将位于“三线、两高、生态走廊、规划控制线”区域内的乡村作为撤并村。其中“三线”包括永久基本农田线、生态保护红线、城市开发边界，“两高”包括高速公路、高压走廊及其他重大市政设施，“生态走廊”包括1条市级生态走廊和10条区级生态走廊，“规划控制线”包括各类规划道路红线、规划河道蓝线、规划绿线、规划黄线、水源保护区等。撤并村范围内的乡村应逐步推进农村居民点的减量工作，引导撤并后的乡村居民在城镇内安置或集中居住。

延续“套圩”形成的“沟-堤-宅-田-塘”的村落空间形态和空间肌理，彰显崇明地域特色的乡村生活

方式、农业耕作方式，以及由此形成的城乡人居环境。将村落整体结构清晰完整、历史文化底蕴深厚、建筑风貌独具特色的乡村作为保护村，包括绿华镇华西村、横沙乡丰乐村、建设镇浜东浜西村 3 个。

上述两类之外的村庄作为保留村。其中，遴选文化特色突出、村容村貌良好、文脉民俗独特、特色要素丰富的 40 个左右的村庄作为特色村，进行重点整治提升。同时，根据特色资源挖掘及文化彰显需求适度增补特色村，并探索形成乡村保护的实践区。

图 6-9：村庄布局规划图



● 乡村空间指引

(1) 特色村区

按照空间邻近、资源互补、区位良好的原则，整合保护村和保留村中的特色村，通过功能植入、环境整治、风貌提升，规划 6 个主题型特色村区，包括西沙特色村区（运动休闲型）、东平特色村区（传统文化型）、竖新特色村区（创新改造型）、向化-中兴特色村区（乡愁体验型）、陈家镇特色村区（民俗体验型）和横沙特色村区（原生原味型），为乡村地区发展增添活力与动力。重点保护与控制河道水渠、森林树木、田园肌理、乡村道路、建筑村落五类要素，实现功能、服务、环境、风貌的全面提升。

表 6-1：崇明区特色村区一览表

特色村区名称	主题特色	覆盖特色村	核心资源
西沙特色村区	运动休闲型	华西、绿港、白港	西沙、明珠湖、民宿
东平特色村区	文化创意型	虹桥、浜东、浜西、民生	森林公园、浜镇、农家乐
竖新特色村区	创新改造型	仙桥、大椿、育才	烈士陵园、千年杏树
中兴-向化特色村区	乡愁体验型	鲁东、春光、胜利	广福寺、扁担戏
陈家镇特色村区	民俗体验型	晨光、花漂、晨南、协隆	节庆活动、宗祠寺庙
横沙特色村区	原生原味型	惠丰、民东、丰乐、新联、 海鸥、东浜	自然环境、典型村居

图 6-10：特色村区布局图



结合崇明河、田、路、宅、林等特色要素，提出崇明区特色村区功能引导“五个一”与建设引导“五个一”的整治策略。功能引导的“五个一”，即每个村区统筹配置五项核心功能，构建乡村特色活动，包括一处主题市集、一处有机农场、一组民宿集群、一个主题活动、一项自然教育基地，提升乡村地区的活力与功能。**建设引导的“五个一”**，即在各村区中重点对五项要素进行特色化指引，每个村区重点打造一个标志性的村口、一处公共中心、一处风貌展示区、一条乡村绿道环、一处特色种植区，提升乡村环境品质与村容村貌。

图 6-11：崇明区特色村区意向图



(2) 特色庄园

结合农业农场、风景资源和存量建设用地，植入旅游休闲、文化科创等功能，通过建筑更新与环境整治建设特色庄园。规划建设跃淞庄园、跃进庄园、瑞华庄园、长征庄园、北湖庄园、东平庄园、前进庄园、前哨庄园八大庄园。单个庄园规模控制在 8-10 平方公里，其中建设用地不超过 50 公顷，庄园内整体开发比例控制在 5%以内。

图 6-12：特色庄园空间分布图



● 乡村振兴战略

坚持崇明农业农村优先发展，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进崇明农业农村现代化建设。

构建崇明现代农业产业体系、生产体系，完善农业支持保护制度，健全农业社会化服务体系，实现小农户和现代农业发展有机衔接。促进农村三产融合发展，利用“旅游+”、“生态+”等模式，推进农业、林业与旅游、教育、文化、康养等产业深度融合。支持和鼓励农民就业创业，拓宽增收渠道。

培育发展多种形式的新型农业经营主体。重点培育专业大户、家庭农场主、农民专业合作社、农业企

业等，推动适度规模经营。

探索崇明作为上海市农村宅基地制度改革试点。推动农村宅基地和集体建设用地确权登记颁证，落实宅基地集体所有权，维护农户依法取得的宅基地占有和使用权，探索农村集体组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地，增加农民财产性收入。

4. 公共中心体系

规划形成“城市副中心-地区中心-社区中心”三级公共中心体系。

● 1 个城市副中心

依托城桥核心镇建设城市副中心，规划范围东至宝岛路，南至定澜路，西至鼓浪屿路及崇洲路，北至翠竹路，规划面积控制在 1.2 平方公里左右，服务人口 70 万人左右。承接上海中心城区的外溢功能，集聚高等级的商务、商业功能，布局市区级公共服务设施，建设城桥综合交通枢纽，打造成为辐射全区的综合服务中心，承载上海全球城市生态、文化等部分功能。

● 7 个地区中心

依托西沙（三星）、东平、长兴、东滩（陈家镇）、堡镇、新河、庙镇 7 个中心镇区，结合轨道交通站点或交通枢纽形成服务镇域及周边的地区中心。其中，长兴、东滩（陈家镇）服务 20 万人以上人口，堡镇、新河服务 10 万人以上人口，西沙（三星）、东平、庙镇服务 5 万人以上人口。长兴地区中心应结合轨道交通站点，重点完善市级教育、区级医疗体育等公共服务设施，发展生产性服务功能，强化对长兴岛、横沙岛辐射能力，支撑长兴岛海洋产业发展。东滩（陈家镇）地区中心应加强商业商务、休闲娱乐、智慧创新等多元功能融合发展，强化对崇东乃至更大地区的综合服务职能。堡镇地区中心应提升教育、医疗基础优势，完善健康养老等综合服务功能。新河地区中心应加强区级医疗、养老等公共服务设施建设，完善综合服务功能。西沙（三星）地区中心应强化度假疗养、休闲服务等特色服务功能集聚，强化对崇西地区多元发展支撑。东平地区中心应强化文化创新、休闲服务等特色服务功能集聚，加强对东平、海永、启隆等的综合服务功能。庙镇地区中心应进一步发挥商业服务、公共服务职能，提升对崇西地区生活、生产的服务能力。

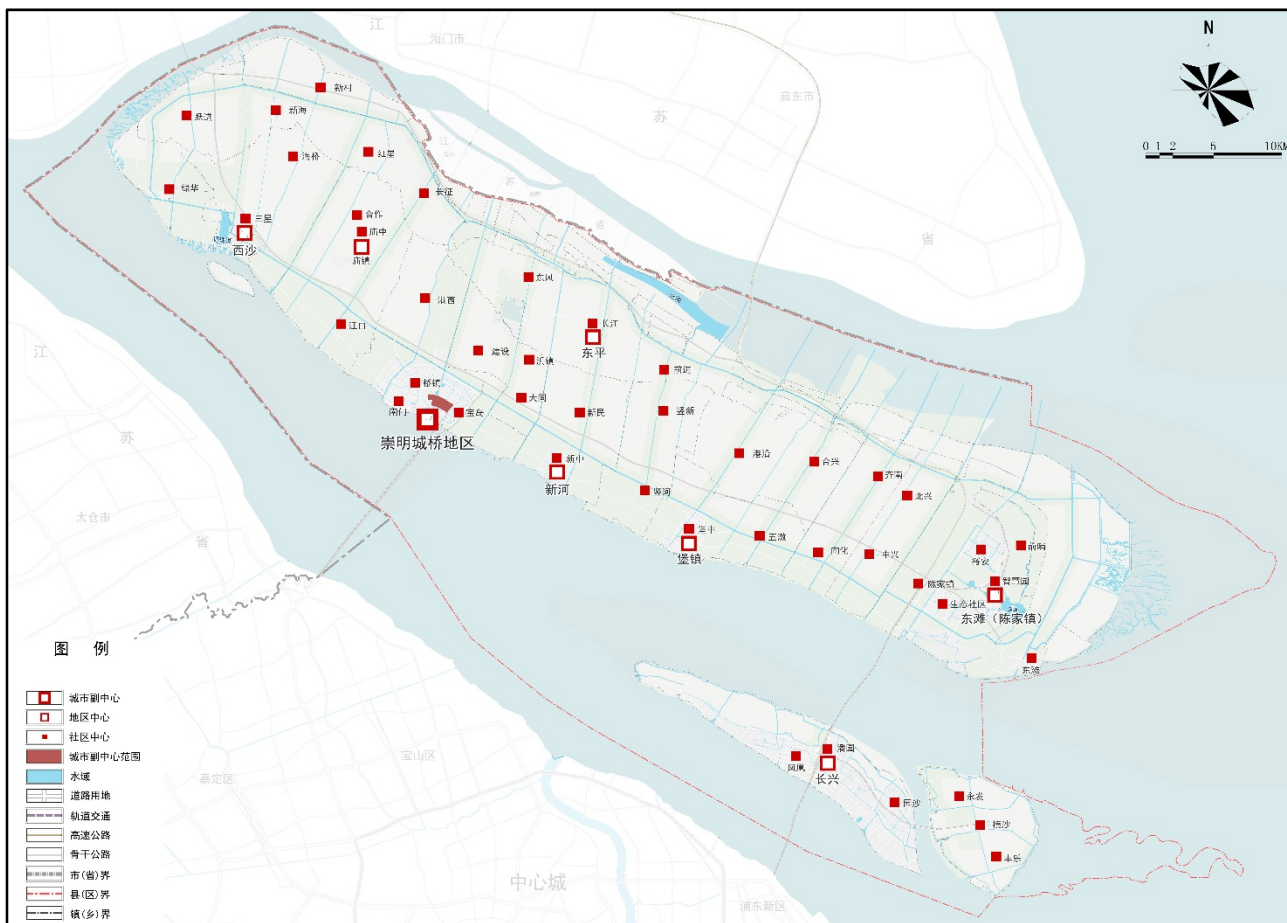
● 45 个社区中心

规划形成 45 个社区中心，打造 15 分钟生活圈，作为社区公共服务配置和社会治理的基本单元。其中，城镇社区中心共 25 个，包括南门、桥镇、宝岛、凤凰、圆沙、潘园、裕安、智慧园、生态社区、庙中、横沙、港西、建设、港沿、竖新、中兴、向化、新海、新村、绿华、上实东滩、新中、堡中、三星、长江，乡村社区中心共 20 个，包括跃进、海桥、红星、合作、江口、长征、东风、前进、大同、浜镇、新民、竖河、五滙、合兴、齐南、北兴、陈家镇（老镇区）、前哨、永发、丰乐。

表 6-2：公共中心体系一览表

	公共中心	个数
城市副中心	城桥	1
地区中心	东滩（陈家镇）、长兴、东平、西沙、堡镇、新河、庙镇	7
社区中心	南门、桥镇、宝岛、凤凰、圆沙、潘园、裕安、智慧园、生态社区、庙中、横沙、港西、建设、港沿、竖新、中兴、向化、新海、新村、绿华、上实东滩、新中、堡中、三星、长江跃进、海桥、红星、合作、江口、长征、东风、前进、大同、浜镇、新民、竖河、五漊、合兴、齐南、北兴、陈家镇（老镇区）、前哨、永发、丰乐	45

图 6-13：公共中心体系规划图



第七章 土地利用规划

Chapter7 Land Use Planning

第一节 规划目标与原则

强化土地集约利用。进一步提升开发边界内现状的土地利用效率，确保外围有动力、有资源地区的土地布局的相对集中、集约和高效。

加强城镇功能融合。保障城镇公共服务设施用地，鼓励在社区范围内适度增加就业供给，促进生活、就业、休闲融合发展；引导教育园区、产业园区与周边居住、服务空间产城融合。

推进土地复合利用。探索商业、办公、居住、公共设施与市政基础设施等用地复合利用，鼓励公共服务设施用地、工业用地、仓储用地根据业态需求，进行土地混合开发和建筑复合利用，进一步提高土地绩效。

第二节 土地利用结构

(1) 控制农用地空间底线，积极引导农用地结构调整

(2) 优化建设用地结构与布局，积极盘活存量建设用地

优化城镇建设用地布局。适度增加居住、公共设施、道路、市政、绿地规模。

城市开发边界以外地区，积极盘活存量建设用地，保障市政交通设施和近期重点项目用地。结合崇明区开发边界外存量建设用地规模较大的现状，按照“存量优先、规模适度、布局合理、集约高效”的原则，将城市开发边界外规划建设用地规模由现行规划的 119 平方公里增加至 139 平方公里。

一是保障市政交通设施和近期重点项目用地，规划利用存量建设用地 19 平方公里。二是重点服务郊野地区新经济新业态发展需要，规划利用存量建设用地 88 平方公里，用于安排乡村旅游、农村居住和公共服务设施等。

(3) 积极保护湿地生态系统，严格河湖水面率管理

第三节 土地利用布局

1. 土地用途分区规划

依据土地适宜性评价和发展导向，将崇明区按照土地用途类型划分为一二类生态空间、基本农田

保护区、农林复合区、城镇建设用地区、其他建设用地区。

- **一、二类生态空间**

- **基本农田保护区**

将基本农田集中度较高、所占比例较大、需重点保护和整治的区域划为基本农田保护区，具体包括崇西、崇中、崇东、长兴、横沙五大基本农田保护区。划入保护区的基本农田占基本农田总量的比例达到 80%。

- **农林复合区**

将基本农田保护区外以农业、林业、果园等发展为主的区域划为农林复合区，具体包括东平镇、绿华镇、港西镇、陈家镇等各镇内以农业种植结合林木种植为主的地区。

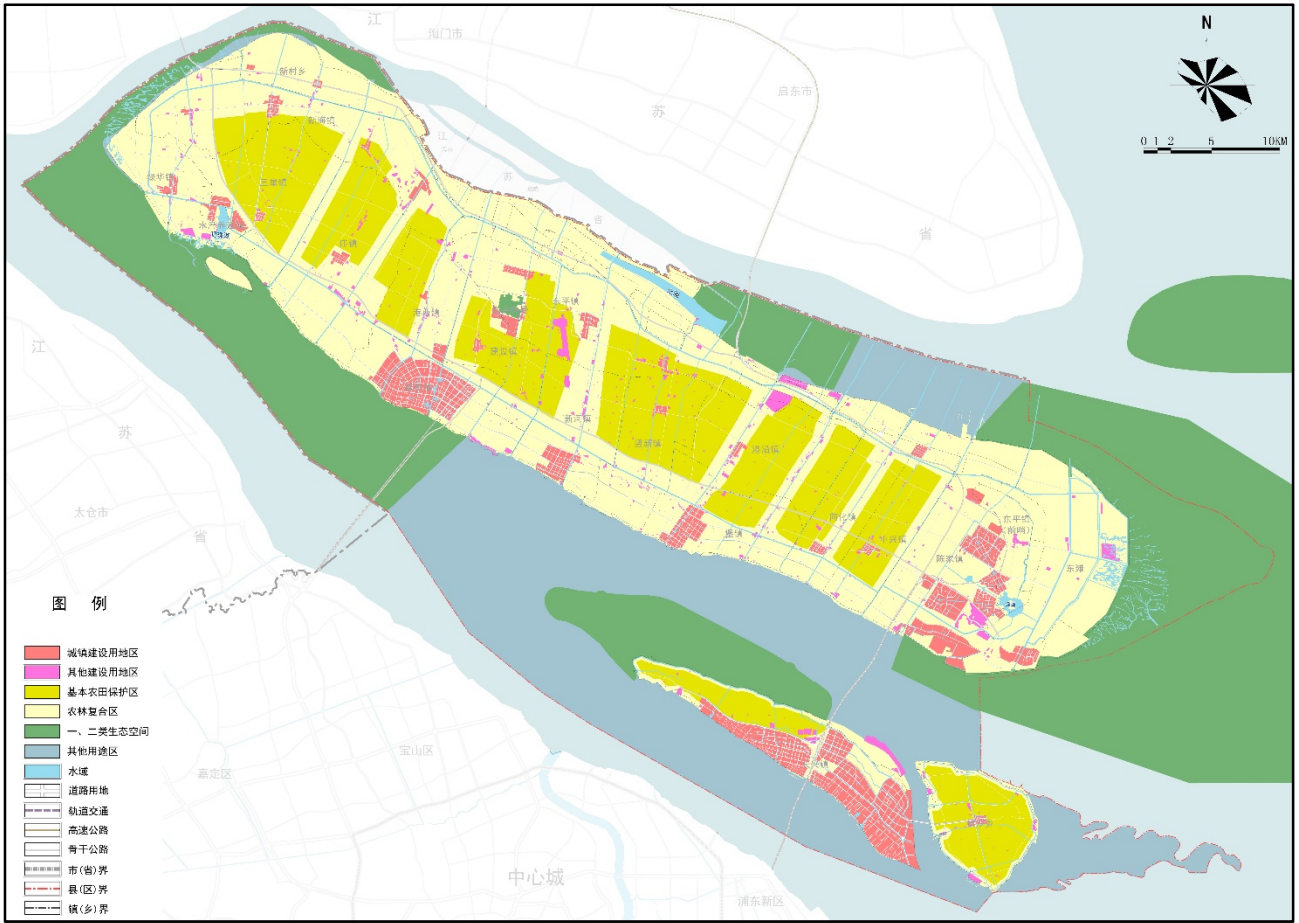
- **城镇建设用地区**

将规划人口和第三产业集聚、土地利用以城镇建设发展为主的区域划为城镇建设用地区，具体包括居住生活区、商业商务区、科教文卫区以及产业研发区等。

- **其他建设用地区**

区级层面城镇建设用地区外的其他建设用地区面积约为 29 平方公里，具体包括郊野地区的规划市政交通用地、公共服务设施用地、乡村旅游配套用地、特殊用地等，其他保留建设用地纳入乡镇层级规划其他建设用地区。

图 7-1：土地用途分区规划图



2. 建设用地空间管制

规划将崇明区内陆域部分一、二类生态空间作为禁止建设区，基本农田保护区和农林复合区作为限制建设区，城镇建设用地区和其他建设用地区作为允许建设区进行空间管制。

● 禁止建设区

区内禁止一切与生态保护主导功能无关的开发建设活动，与生态环境保护相抵触的现状建设用地应逐步减量退出，不得扩大面积。

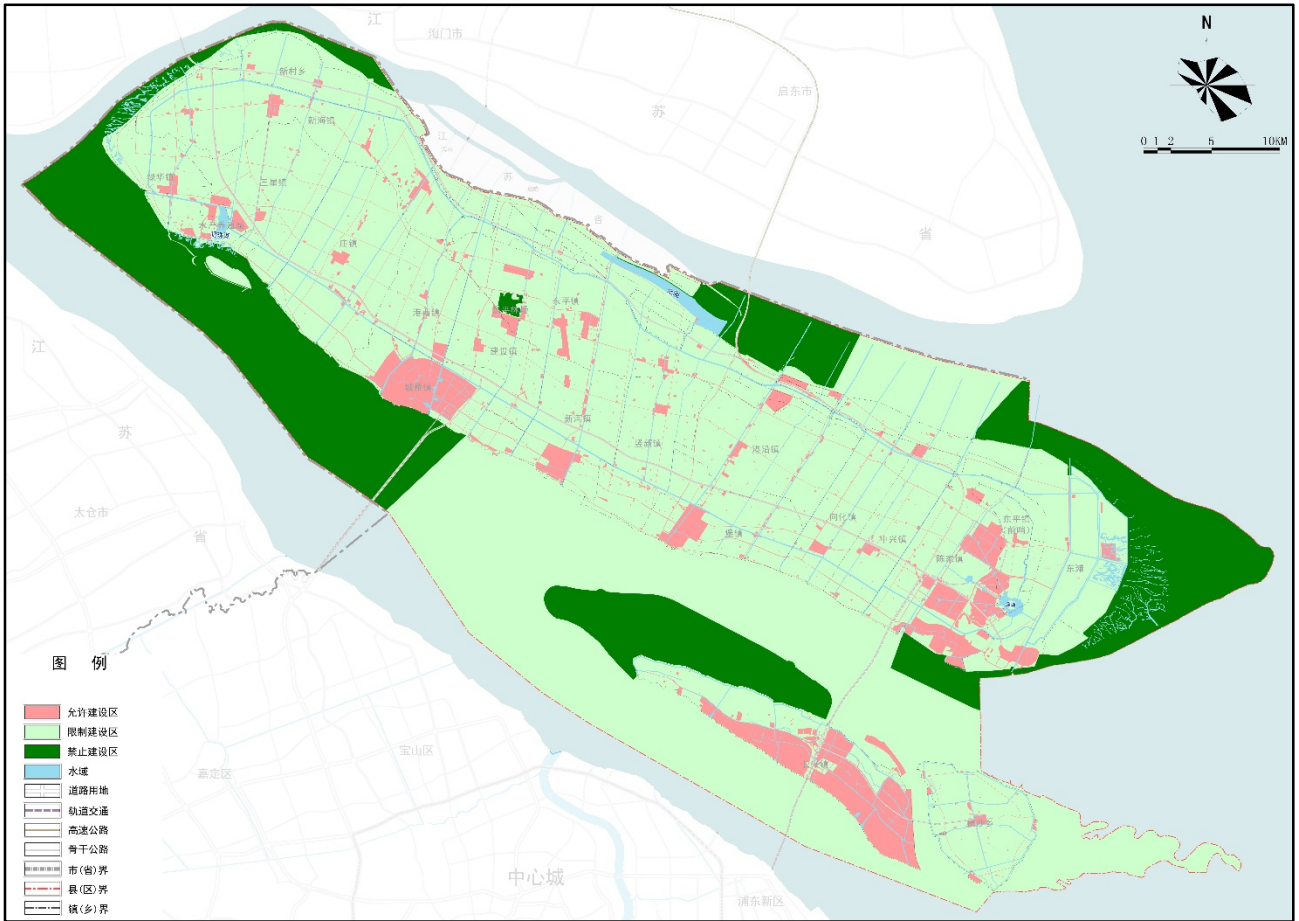
● 限制建设区

包括基本农田保护区和农林复合区。限制建设区内加强土地整治建设投入，限制经营性开发、工业项目建设和成规模农村居住区建设。

● 允许建设区

包括城镇建设用地区和其他建设用地区。允许建设区内应严格按照生态岛建设要求，加强土地集约利用。

图 7-2：建设用地空间管制图



第八章 空间分区管制

Chapter 8 Space District Control

按照全市总体规划要求，突出底线约束、刚性管控，明确以“三大空间、四条红线”为基本框架的空间分区管制体系，优化全区生态、农业和城镇“三大空间”，建立生态保护红线、永久基本农田保护红线、城市开发边界和文化保护控制线“四线”管控体系。

第一节 生态空间管制

贯彻落实党中央、国务院关于生态文明建设和生态文明体制改革的总体部署，坚持尊重自然顺应自然保护自然、发展和保护相统一、绿水青山就是金山银山、山水林田湖是一个生命共同体等理念，以改善区域生态环境质量、推动全区绿色发展、提升生态空间综合效益为目标，以体制创新、制度供给、模式探索为重点，努力创建“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”，建议先行区及示范区内重点开展长江经济带生态文明大数据中心建设、生态文明国际交流合作、海岛生态旅游融合发展示范、生态文明法治建设与绿色绩效评价考核等方面的体制机制创新试验。

禁止生态保护红线内生态空间违法转为城镇空间和农业空间，鼓励城镇空间和符合国家生态退耕条件的农业空间转为生态空间，鼓励生态空间用途向有利于生态功能提升的方向转变。

崇明区生态空间管制遵循“全域管控、突出重点”的原则，进行分级、分类管控，要求依据资源环境承载能力实行承载力控制。

1. 划定生态保护红线

锁定生态底线空间，实行生态空间¹²分级管控。生态空间内严守生态保护红线，积极推进生态保护和生态建设。

以一类、二类生态空间为基础划定生态保护红线，生态保护红线内为禁止建设区，实现最严格的管控措施。一类生态空间内严格禁止一切开发建设活动，二类生态空间禁止一切与生态保护主导功能无关的开发建设活动。生态空间要强化生物多样性保护，加强生态保育与修复，着力提升生态环境质量。

将三类生态空间划入限制建设区。禁止对主导生态功能产生影响的开发建设活动，控制除线性工程、市政基础设施、旷野型公益性设施、配套休闲游憩设施等以外的建设项目用地。在生态保育的基础上，重点推进“蓝网绿道”建设，适度推进郊野公园建设。加强滩涂湿地保护，确保湿地圈围速度低于自然湿地的年增长速度。

¹²生态空间的划定见第四章《生态空间规划》第二节“生态空间的划定”。

四类生态空间位于允许建设区内，应在严格保护并提升生态功能的基础上，稳妥推进“生态+”，提升生态资源的多重复合价值。

2. 重点生态空间管控

保护生态资源，实行重点生态空间分类管控。重点对自然保护区、水源保护区、国家森林公园等多类重要生态空间提出差异化的管控要求。

● 自然保护区管控

包括东滩鸟类国家级自然保护区和长江口中华鲟自然保护区。崇明东滩鸟类国家级自然保护区总面积 241.55 平方公里¹³，主要保护对象为水鸟和湿地生态系统，通过区域协作合力推动生物多样性保护和湿地滩涂资源保护；在现有突出鸟类保护和湿地生态系统保护等保护优先的基础上，建设巡护执法体系完备、科学研究支撑体系完整、生态修复持续领先、科普教育引领示范的世界级自然保护区。长江口中华鲟自然保护区总面积 695.6 平方公里¹⁴，主要保护对象是长江口以中华鲟为主的水生野生生物及其栖息生态环境，长江口各类航道规划应保障中华鲟洄游通道的通畅与安全，加强区域合作推进长江水域水环境品质提升。

按照《中华人民共和国自然保护区条例》的规定，保护区内严禁一切形式的开发建设活动；禁止砍伐、放牧、狩猎、捕捞、采药、开垦、捞沙等活动（法律、行政法规另有规定的从其规定）；严禁开设与自然保护区保护方向不一致的参观、旅游项目；不得建设污染环境、破坏资源或者景观的生产设施；建设其他项目，其污染物排放不得超过国家和地方规定的污染物排放标准；已经建成的设施，其污染物排放超过国家和地方规定的排放标准的，应当限期治理；造成损害的，必须采取补救措施。在保护区外周边进行相关产业发展布局时，必须要突出生态保护优先原则，合理规划布局环境友好型产业。

● 水源保护区管控

包括青草沙水源保护区、东风西沙水库水源保护区，按照《饮用水水源保护区污染防治管理规定》要求，严格控制一级、二级保护区内的一切建设活动。其中一级保护区内禁止一切饮水水源的保护无关的开发建设活动，加强区域水环境治理与监测监管，保障饮水安全。

● 森林公园管控

包括东平国家森林公园。

按照《国家级森林公园管理办法》，除现状以及已批在待建的旅游设施项目外，森林公园管理范围内严格控制一切形式的开发建设活动。禁止毁林开垦、采土以及其他毁林行为；采伐森林公园的林木，必须遵守有关林业法规、经营方案和技术规程的规定；森林公园的设施和景点建设，必须按照总

¹³东滩鸟类自然保护区总面积包括位于崇明区行政边界外围用地。

¹⁴长江口中华鲟自然保护区总面积包括位于崇明区行政边界外围用地。

体规划设计进行；在珍贵景物、重要景点和核心景区，除必要的保护和附属设施外，不得建设宾馆、招待所、疗养院和其他工程设施；未经处理直接排放生活污水和超标准的废水、废气，乱倒垃圾、废渣、废物及其他污染物。

● 重要湿地管控

包括明珠湖、西沙、北湖等长江口重要湿地。

按照《湿地保护管理规定》，除法律法规有特别规定外，禁止从事下列活动：开（围）垦、填埋或者排干湿地；永久性截断湿地水源；挖沙、采矿；倾倒有毒有害物质、废弃物、垃圾；破坏野生动物栖息地和迁徙通道、鱼类洄游通道，滥采滥捕野生动植物；引进外来物种；擅自放牧、捕捞、取土、取水、排污、放生；其他破坏湿地及其生态功能的活动。

第二节 农业空间管制

1. 划定永久基本农田保护红线

（1）优先划定城市周边基本农田

为有效阻止城市无序蔓延，锚固城市开发边界，在城市周边划定永久基本农田，与河流水系、林地廊道等生态空间共同构成城桥周边生态网络屏障，倒逼城镇紧凑发展。

（2）划定全域永久基本农田保护红线

按照“依法依规、规范划定；确保数量、提升质量；稳定布局、明确条件；由近及远、应保尽保”的原则，以现行规划中永久基本农田为基础，充分衔接农业布局规划等各类专项规划以及近期重点建设项目，实现优质耕地集中连片，保障国家粮食安全。

基本农田主要分布区域为崇明东部、北部和西部等农业相对发达的地区，分布相对集中的区域主要包括三星镇、新海镇、新村乡、东平镇、东滩（陈家镇）等乡镇。

此外，根据上海市实际情况，对永久基本农田进行分类管控，其中划定了**A类永久基本农田**，主要是保障粮食、蔬菜底线的生产型基本农田，集中分布在三星镇、新海镇、东平镇等农业发达乡镇；划定**B类永久基本农田**，主要是允许农林复合利用的生态型基本农田，与A类基本农田紧邻，形成相对集中的基本农田保护区，主要分布在东平镇、东滩（陈家镇）、长兴镇等镇和农业现代园区等区属单位以及区内镇外区域。

（3）基本农田保护区划定

落实上海市“全市层面定规模、定布局、定系统，区级层面综合平衡和法定化，镇村层面精确落地、图斑管理”的总体要求。在全域永久基本农田划定成果的基础上，充分衔接崇明区农业布局、粮

食功能区等相关规划，遵循“确保永久基本农田比例、确保耕地比例、落实用途区管控、强化主导功能、利用地物边界、促进集中连片”的原则与要求。

结合市区级生态走廊划定，划定十处基本农田保护区。

2. 基本农田管控要求

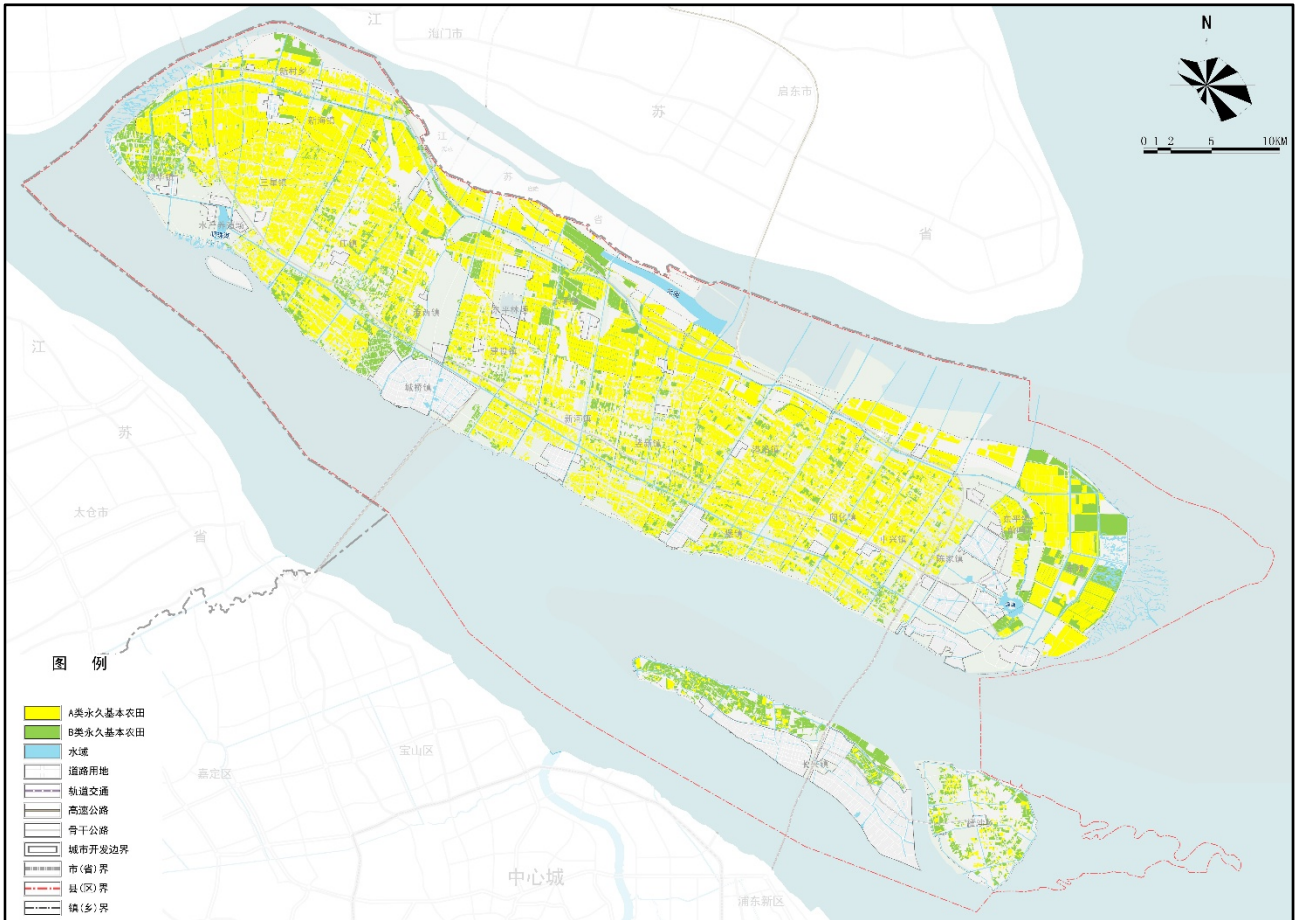
逐级落实基本农田地块。将划定的城市周边和全域永久基本农田按照图斑逐级落实各乡镇、村组的具体地块上，明确基本农田的地块边界、地类、面积、质量等级信息以及地块编号，并落实划定的基本农田保护区及其编号等，有效实现基本农田精细化管理和刚性管控。

设立和更新基本农田保护标志牌。在城市周边、交通沿线显著位置，统一整理、更新、增设基本农田保护标志牌，做到“图上有标记、地上有标志”，并对基本农田保护标志牌定期维护，强化基本农田保护情况的动态跟踪巡查和监管机制，确保全区耕地总量基本稳定。

明确基本农田保护责任。落实区-镇基本农田保护目标责任书签订，将基本农田保护目标责任逐级落实到乡镇，明确各乡镇耕地保护的主体责任，并通过分村填写基本农田保护责任一览表，将基本农田保护责任落实至各行政村。积极开展年度基本农田保护目标绩效评估，将管护性制度落实、激励性机制实施、建设性举措推进等纳入考核内容，逐步健全考核标准，严格落实基本农田保护目标考核办法。

通过区级层面总体工作统筹，积极推动全域永久基本农田规划落地方案，实现落地到户、建档立册、上图入库、设立标志，全面实现永久基本农田“落地块、明责任、设标志、建表册、入图库”，有效保障基本农田的“划、建、管、护”长效机制。

图 8-1：永久基本农田规划图



第三节 城镇空间管制

以城市开发边界锁定城镇空间，推进城镇紧凑集约发展。

1. 优化城市开发边界

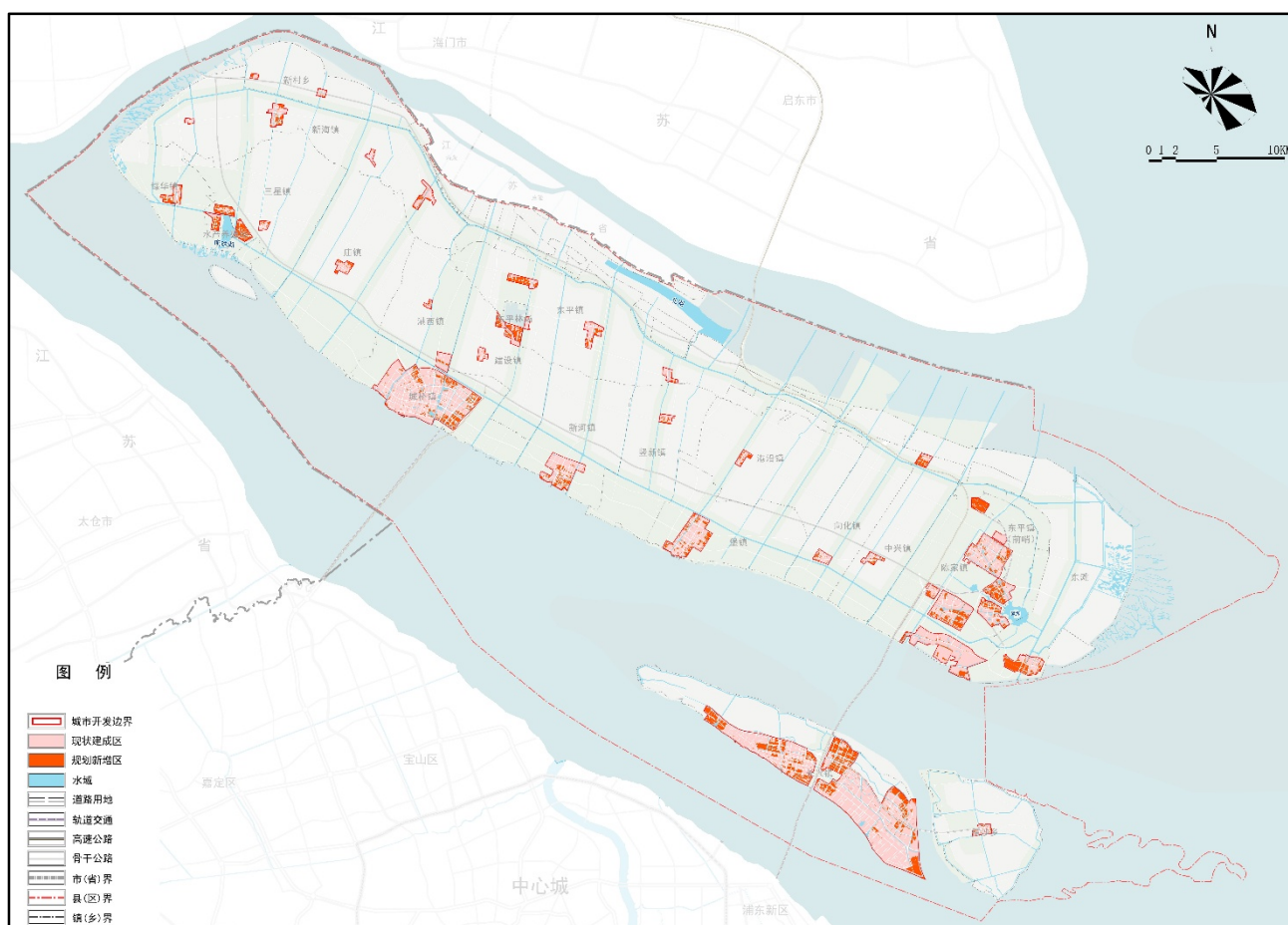
落实世界级生态岛定位和全市“规划建设用地负增长”要求，优化调整开发边界，由现行规划 157 平方公里瘦身至 133 平方公里，减少 15%。扣除河流水面，全区城市开发边界内规划建设用地规模控制在 126 平方公里，开发边界内可新增建设用地的空间同步由 53 平方公里压缩至 35 平方公里，减少 34%。原集建区瘦身的区域，现状为优质耕地的，可划入永久基本农田予以保护；现状已配套交通基础设施的，可作为生态林地空间。

规划空间过于集中的陈家镇、城桥镇、长兴镇是城市开发边界瘦身的重点。其中，陈家镇地区（含上实东滩），因现有城市开发边界偏大，超过常住人口及其它服务人口对应的用地增量，故做较大调整。城桥镇因开发边界范围基本与未来常住人口及其它服务人口对应用地增量相当，故稍作调整。长兴镇拥有三大央企与配套产业用地支撑，增量用地基本满足常住人口及其它服务人口对应用地增量，主要对原集建区内的生态农地区稍作调整。

崇西、崇北地区是生态景观优、旅游潜力大但现状缺少发展指标的地区，本次规划紧密结合现状建设基础及风景资源，适当增加以上地区的城市开发边界与新增建设用地。

差异化管控城市开发边界内外空间，遏制建设用地无序蔓延。促进城市开发边界内空间紧凑集约，引导城镇建设集中布局，集约紧凑式发展，提高土地综合利用效率。推进城市开发边界外的建设用地减量，减量化腾挪的建设用地指标用于保障城市开发边界内新增建设用地需求。

图 8-2：城市开发边界规划图



2. 预留战略留白空间

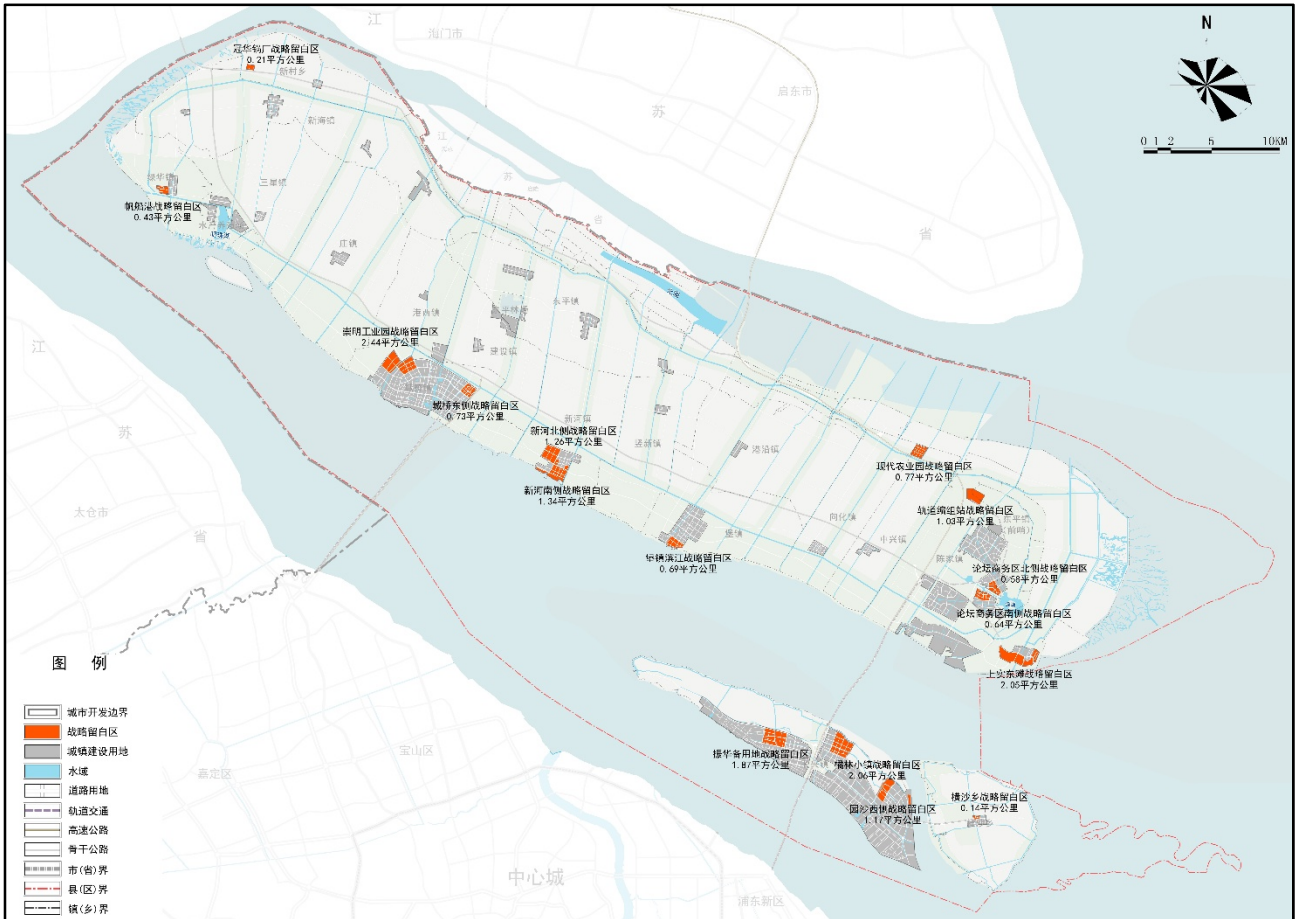
落实全市战略留白要求，将市级重点功能区及周边拓展地区、现状低效利用待转型的成片工业区以及规划交通区位条件得到重大改善的地区等划为战略留白空间。

规划至 2035 年，崇明区战略留白空间规模为 17.41 平方公里。战略留白空间包括崇明工业园区、城桥东侧、新村冠华产业区块、新河北侧、新河南侧、堡镇滨江、现代农业园、轨道编组站预留区、

论坛商务区、上实东滩、振华备用地、橘林小镇、横沙乡等片区。

严格管控战略留白空间，实行过渡期政策，建立动态评估机制。战略留白空间的相关规划需经规划委员会审议，明确项目是否符合世界级生态岛建设的生态要求和功能导向，如符合则由相关部门依法合规对战略预留空间进行规划编制审批和实施管理。

图 8-3：战略留白规划图



第四节 文化保护控制线

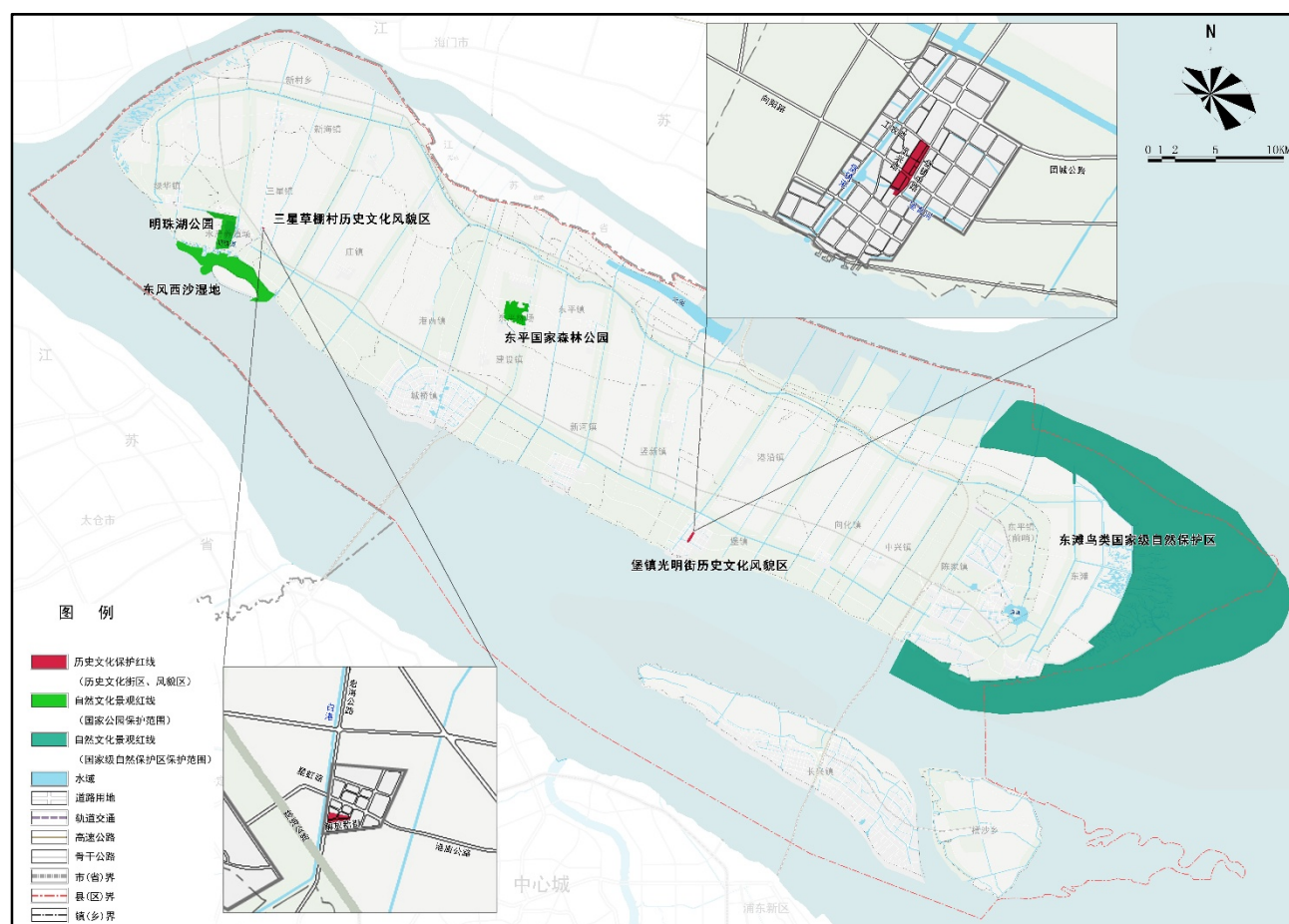
全区划定文化保护控制线，保护文化战略资源，提升城市文化内涵。

将堡镇光明街历史文化风貌区和三星镇草棚村历史文化风貌区纳入历史文化保护线。重点保护历史文化资源与环境，科学引导历史遗产的更新与活化利用。

将崇明东滩鸟类国家级自然保护区、东风西沙湿地、东平国家森林公园、明珠湖公园纳入自然文化景观保护线。加强自然景观的保护与修复，严格控制保护线内的开发建设活动。

严格按照相关法律法规和保护规划，对文化保护控制线进行分类分级管控。针对历史文化保护线和自然文化景观保护线实施最严格的文化保护红线制度。同时，各乡镇总规应基于现有历史文物保护单位进一步划定文化保护红线，逐步增补保护对象，扩展文化保护红线范围。

图 8-4：文化保护控制线规划图



第三部分 重大专项统筹

Part3 Special Aspects Planning



第九章 产业发展规划

Chapter10 Industry Development Planning



第十章 住房规划

Chapter11 Housing Planning



第十一章 公共服务设施规划

Chapter12 Public Service Facilities Planning



第十二章 风貌保护规划与总体城市设计

Chapter13 Heritage Conservation Planning and Overall Urban Design



第十三章 环境保护规划

Chapter14 Environmental Protection Planning





第九章 产业发展规划

Chapter 10 Industry Development Planning

第一节 产业发展目标与规划原则

1. 发展目标

以“生态优先、绿色发展”为导向，构建形成以现代农业为基础、旅游服务为先导、创新经济为主体、绿色智造为支撑的生态型产业体系。

2. 规划原则

(1) **生态优先、绿色发展。**坚持生态优先，坚定发展绿色生态产业，以绿色生态高标准优化产业布局，加速推动产业结构调整，建立健全绿色低碳循环发展的经济体系。

(2) **区域统筹、联动发展。**从区域层面加强生态型产业项目准入统筹，优化配置生态要素资源，树立底线门槛，强化与周边地区协同发展，统一发展思路，协调产业分工。

(3) **产城融合、协同发展。**优化产业与空间布局，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，充分发挥生态型产业吸纳就业的能力，促进特色功能与城镇功能的融合发展。

(4) **创新驱动、特色发展。**发挥生态优势，加强生态友好型、生态依赖型、生态提升型的创新产业发展，因地制宜塑造创新空间，形成生态经济发展新模式。

第二节 产业发展策略

加强生态+战略的综合引领，深入推进产业结构调整，推进产业绿色、智能升级；重点聚焦生态农业、海洋经济、旅游休闲、健康服务、文化体育、会展商务等领域，提升绿色农业现代化发展水平，推动绿色先进制造业升级发展，提升现代服务业功能品质，繁荣发展创新经济，加快构建更具活力的生态功能格局。

1. 大力发展生态农业

转变传统的农业耕作方式，构建绿色、高效、循环的生态型农业体系。实现资源利用最大化、废弃物最低化的循环发展，最大限度的限制化肥及农药使用，推动农业资源利用率达到世界领先水平。

优化种植业布局，加强特种水产养殖业，推动农林牧渔协同发展。构建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，打造国内外知名的绿色农副产品生产基地。

延伸产业链条，由农业生产走向价值链高端。积极开发农、林、牧、渔等多领域功能，促进三次产业融合发展。

2. 优化提升旅游服务业

构建以风景观光为基础，以休闲度假、运动体验、文化体育和会展商务为核心的旅游产业体系。

完善景区建设，塑造差异化旅游主题，建设全域 5A 景区。推动旅游供给从风景和产品向环境与服务全链条拓展，重点培育静谧西沙、活力东平、闲趣北湖、雅致东滩、多彩长兴、原味横沙等若干特色旅游空间。

打造“多旅融合”的旅游格局。加强农业旅游发展，推动一产与三产融合。发展林下经济，推进林旅融合发展。推动体育产业发展，重点结合湖河水系进行布局。引进文化产业相关项目，加强文化推广与传播。

3. 加速升级绿色制造业

以长兴为主要依托，推动绿色制造向“绿色智造”转型升级。贯彻生态要求，提高绿色发展能级，探寻现代生态文明和工业文明和谐发展之路。

紧紧围绕“中国制造 2025”战略，融入海洋经济发展大局，以长兴岛为载体，促进制造业跨越式发展，推动工业技术与生产理念更新升级，发展以船舶和海洋工程制造为主体、以新型低碳制造为特色的绿色智能制造产业。

崇明岛强化产业功能腾退，推动低效产业用地减量化，推动园区产业转型发展，加强产城融合。

4. 着力培育创新服务业

构建以农业科技、文化创意为先导，以智慧产业和大健康为核心，以未来产业为预留的“4+X”创新产业体系。

发展农业科创产业，建设生态农业科创中心，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。

积极发展文化创意产业，培育一批文化创意集聚区。开展创意文化旅游节庆活动，打造特色文化创意品牌。

发展智慧产业，运用“互联网+”的思维，发展软件和信息服务业、数据产业等。

适度发展大健康产业。围绕崇西、崇北、崇东等风景资源较为集聚地区，发展高端医疗、健康养老、健康旅游、健康文化等大健康产业，构建完整的大健康产业体系，探索建立大健康产业研发中心。

5. 分区制定产业负面清单

树立全市最高的绿色发展门槛，严格把控入区产业，分区制定产业负面清单。崇明岛及横沙岛严

禁“三高一低”产业，加速不符合绿色发展门槛的产业腾退，推动生产生态化、小型化、清洁化，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；严禁大规模房地产开发，严禁违规建设。长兴岛严禁低端、污染型产业进入，加强船舶污染防治与排放管控，贯彻生态要求，提高绿色发展能级。

第三节 产业空间布局

1. 农业空间布局

规划形成“两带一区”的农业空间格局。

(1) **崇明北部规模农业带**：主要布局在北沿公路以北的农场地区。重点发展现代规模农业、高效设施农业，以崇明现代农业园区为平台，大力发展优质安全农产品种植业，深入推进农产品深加工产业发展，由传统农业向高效农业转变。

(2) **崇明南部特色农业带**：主要布局在北沿公路南侧的乡村地区，重点发展循环养殖、经济林果、园艺蔬菜、特粮特经等品种，突出农业发展的特色化。采用精细耕作的种植模式、网络订单的销售模式，提升农产品经济价值。

(3) **长兴-横沙农业区**：即长兴、横沙两座岛屿。发挥当地农业基础优势，重点发展优质蔬菜、精品林果、特色水产等品种，依托渔港建设重点发展近海养殖。

2. 旅游服务业布局

按照国家5A级旅游景区的标准，推进全域景观建设，推进旅游全产业链发展，构建形成“1+3+X”的旅游空间布局。

(1) **“1”指一环，即环崇明岛滨江生态景观大道周边地区**。依托环崇明岛岸线资源，以沿江开放空间为基础，以“岸线道路改扩建、绿化花草覆盖、步道和休憩站点建设、沿途景观小品设计”等为抓手，打造集“交通、观光、休闲、运动”等多功能为一体的环岛生态景观大道。

(2) **“3”指三大旅游重点发展区域**，包括西沙·明珠湖旅游集聚区、东平旅游集聚区、东滩-陈家镇旅游集聚区。西沙·明珠湖旅游集聚区重点培育休闲旅游、水上运动、温泉养生和湿地观光等功能，东平旅游集聚区重点培育运动健康、森林观光、花卉博览、康体养老等功能，东滩-陈家镇旅游集聚区重点培育智慧科创、科普研学、休闲度假和会议展览等功能。

(3) **“X”指若干旅游特色空间**。大力推进“多旅融合”发展，优化生态休闲旅游空间布局，培育原味横沙、多彩长兴、风情绿华等若干特色旅游空间，适度发展会展服务、生态影视等功能，打造“一镇一品”的大旅游发展格局。

3. 绿色制造业布局

(1) **加速低效工业用地腾退。推动现有工业用地整合与转型提升，加速 195、198 工业用地退出。**严控崇明岛产业用地规模，至 2020 年，本岛产业研发总用地面积控制在 16 平方公里以内，至 2035 年，本岛产业研发总用地面积控制在 10 平方公里以内，结合城镇密集地区、交通走廊布局。长兴岛应控制土地供应节奏，以保障产业基地工业用地规模为导向，维持现有工业用地规模不减少。

(2) 构建“1+4”的绿色智造空间布局。

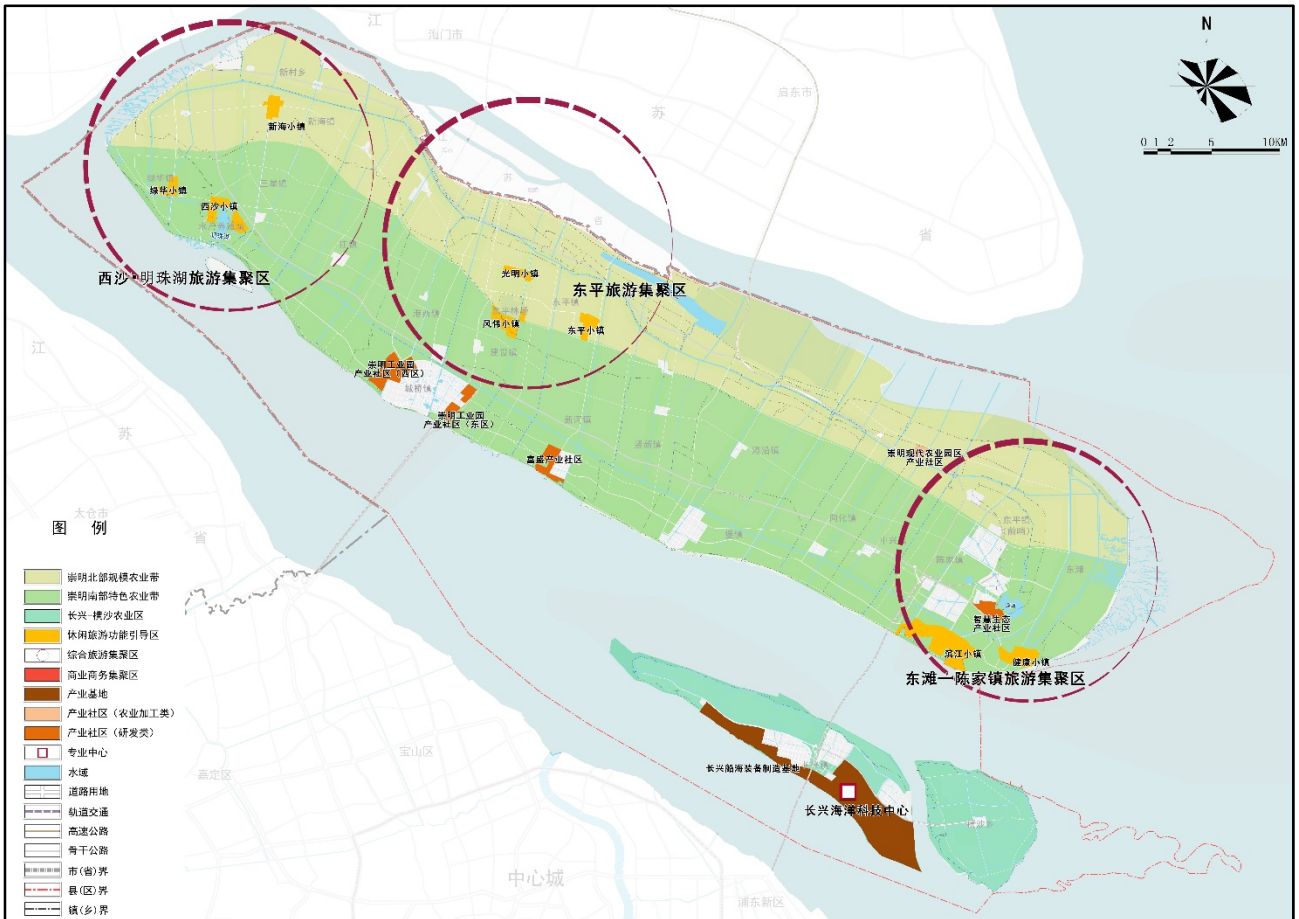
“1”指长兴船海装备制造基地。包括长兴岛船舶制造基地、船舶制造配套基地。打造长兴岛成为世界先进的海洋装备岛，大力发展高端船舶与海洋工程装备，引导海洋装备产业向产业链两端升级，吸引高端绿色制造、研发设计、生产性服务业企业聚集，推动长兴岛成为上海建设我国海工装备制造创新载体。推动长兴海洋装备基地由制造向智造转型，推广智能化生产线和绿色造船技术，打造世界先进的集总装集成、系统模块、核心配套、生产服务等为一体的全要素产业基地。产业基地内工业用地面积（产业基地内用于先进制造业发展的工业用地规模）应达到 70%以上。

“4”为四个产业社区，分别为智慧生态产业社区、崇明工业园产业社区、富盛产业社区和崇明现代农业园产业社区。树立全市最高的绿色发展门槛，发展符合生态环保要求的低碳绿色制造业，拓展新型创新业态的发展空间，打造绿色经济的示范区域。加快产业转型和空间调整，以小组团、社区化为导向，强化功能融合和用地复合。智慧生态产业社区以“互联网+”、新一代信息技术等战略性新兴产业为发展方向；崇明工业园产业社区以文化创意、影视传媒、绿色有机生产为发展方向；富盛产业社区以文化体育、健康医疗、新能源、节能环保等为发展方向；崇明现代农业园产业社区以循环农业、绿色食品加工为发展方向。产业社区内工业用地面积应控制在 50%左右。

4. 创新服务业布局

规划建设八个新经济小镇。其中，绿华小镇以休闲旅游为主导方向，西沙小镇以健康养生为主导方向，新海小镇以农业科创为主导方向，东平小镇以田园宜居为主导方向，风伟小镇以运动休闲为主导方向，光明小镇以文化创意为主导方向，滨江小镇以滨江休闲为主导方向，健康小镇以高端养老为主导方向。

图 10-1：产业空间布局规划图



第十章 住房规划

Chapter 11 Housing Planning

第一节 住房发展目标

构建多层次、全覆盖、可持续的住房供应体系和保障体系。坚持房屋以自主为主的定位，适应人口结构变化和城乡发展需求，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。实现住房供应总量平衡、结构合理和布局优化，提升居民幸福感。

打造健康、舒适、节能、环保的居住环境，促进崇明区社会和谐发展。不断完善城乡人居环境，建设高能效、低能耗、低污染、低排放的绿色低碳住宅。

明确住房供给规模，构建住宅用地供应的时序调控机制。

第二节 住房发展结构

1. 保障性住房

稳步推进保障性住房建设。坚持以居住为主、以市民消费为主、以普通商品住房为主，多渠道增加租赁性住房，完善住房租赁管理制度。构建以廉租住房、公共租赁住房、共有产权保障房、征迁安置房为核心的保障体系，鼓励采取实物和货币相结合的方式，改善住房困难群体居住条件。鼓励用人单位实施人才住房资助计划。提高保障性住房在住房供应总量中的比例。

2. 套型结构

突出“增改并举”，增加中小套型住房供应，持续提升中小套型比重。加强中小套型老旧住房的修缮和维护，积极推进存量中小套型住房的综合改造利用。

3. 租赁结构

突出“购租并举”，结合相应土地政策，多渠道增加租赁性住房比重。提高城桥、长兴、陈家镇等就业集聚地区租赁性住房比重。

第三节 住房空间引导

关注住房空间的集约高效与多元匹配。实时评估人口流动与购租需求，动态引导城乡住房有效供给。结合轨道交通、就业岗位分布，适时调整住房供给空间、结构，引导职住平衡发展。至2020年，主要结合城桥核心镇，东滩（陈家镇）、堡镇、新河镇、长兴镇、东平镇、庙镇等中心镇的既有建成

区周边，适度布局居住用地。至 2035 年，根据各城镇人口规模集聚情况，在有区位、有发展动力的核心镇、中心镇及一般城镇地区，适度优化布局居住用地，保障农民进城居住、流动人员定居等基本需求。

1. 城桥地区核心镇

推进城桥核心镇住房建设，鼓励核心镇镇区居住、就业的融合发展，重视完善住宅用地的公共交通、公共服务配套，打造功能完善的城镇社区。鼓励中小套型住房建设。

2. 中心镇

推进差异化的住房引导。东滩（陈家镇）、西沙（三星）、东平镇、长兴镇，新增住宅兼顾本地农民城镇化及服务人口居住需求，提供多样化的住房类型；鼓励建设或改造形成若干高品质社区，为各类人才提供舒适的居住环境；鼓励中小套型住房建设。堡镇、新河镇、庙镇，着力完善居住环境，鼓励城镇居住与就业融合发展，提升农民进城居住动力；鼓励中小套型住房建设。

3. 一般镇

合理把握住宅用地供应时序和节奏。全面提升居住环境，完善基本服务配套，重点满足农民进城居住的需求；新增住房空间应选址在环境适宜、交通便捷地区，规避污染及危险地区；鼓励中小套型住房建设。

4. 乡村地区

适度并稳步推进农村居民点减量化和节约集约利用。采取平移归并、撤并上楼等方式分类引导农民动迁安置，鼓励向就近城镇、小集镇集中。坚持以农民为主体，及时合理进行征收补偿；在保证建筑质量的前提下，提倡采用统建分购、统管代建、统管自建等多种模式；加大对基础设施与公共服务设施的投入，提供更多的就业岗位，增加农民集中居住点的吸引力；制定相应的优惠政策，积极引导农民就近迁居。

图 11-1：住房空间布局规划图



第十一章 公共服务设施规划

Chapter 12 Public Service Facilities Planning

第一节 公共服务发展目标

满足人民日益增长的美好生活需要。实现全区居民幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶，提升生态岛内人民获得感、幸福感、安全感。

合理配置高等级服务设施。结合城镇体系及人口分布，合理布局市区两级公共服务设施，提升全区居民生活质量和生活便捷度。

实现社区公共服务设施均等化。坚持以人民为中心，发展面向未来、全方面、全生命周期的公共设施体系，加强基层服务体系建设，构建城乡一体的基本公共服务设施布局体系，加快推进公共服务均等化。

第二节 高等级公共服务设施

按照五大城镇圈统筹高等级公共服务设施的布局。推动市级公共服务设施向城桥镇及东滩（陈家镇）镇区集聚，服务半径为 15-20 公里，服务人口 20 万人以上。推动区级公共服务设施向西沙（三星）、东平、长兴、堡镇、新河、庙镇等中心镇集聚，服务半径 10-15 公里，服务人口 5 万人以上。高等级公共服务设施用地一方面应结合新增建设用地进行合理配置，另一方面可利用存量用地更新进行补足。未来应结合人口分布、资源挖掘等，在不影响生态保护的前提下，逐步探索 PPP（政府和社会资本合作）方式，在设施建设领域引入更多社会力量与市场力量。

1. 高等级文化设施

规划 1 处市级文化设施，即智慧科技园文化中心（陈家镇）。提升文化服务能级，强化本土特色，拓展文化带动力。关注市级文化项目发展动态，积极谋求落户陈家镇。

规划 7 处区级文化设施。其中，现状提升城桥镇 4 处，包括崇明文化馆、崇明图书馆、崇明美术馆、崇明博物馆（崇明学宫）；规划新增崇明大剧院、崇明博物馆新馆、港西航海文化博物馆等。

重点结合城桥、陈家镇市区级文化设施培育特色文化集建区，强化文化创意功能。

2. 高等级体育设施

规划 1 处市级体育设施，即上海崇明国家级体育训练基地（陈家镇）。提升综合服务功能，辐射上海及周边地区。

规划 8 处区级体育设施。其中，现状提升 4 处，包括城桥镇的崇明人民体育场、崇明体育馆、崇明青少年游泳馆、东平（根宝足球基地）；规划新增 4 处，分别为城桥、西沙（三星）、长兴、堡镇体育中心，内容包括市民健身中心、体育公园等。

3. 高等级医疗设施

规划 1 处市级医疗设施，即崇明区中心医院（上海交通大学医学院附属新华医院崇明分院），提升其医疗水平至三甲综合医院水准，建设成全区的医、教、研中心，加强对全区的医疗辐射能力。

规划 7 处区级医疗机构。其中，现状提升 4 处，包括堡镇崇明区第二人民医院（上海市第十人民医院崇明分院），城桥镇崇明区传染病医院、崇明区精神卫生中心，新河镇崇明区康乐医院；异地迁建 1 处，为庙镇崇明区第三人民医院（岳阳中西医结合医院崇明分院）；规划新建 2 处，为陈家镇医院、长兴医院（规划新建中）。区级医疗机构应含医疗中心、康复医院设施、老年医疗护理设施、公共卫生服务设施（医疗急救中心、疾控中心、牙病眼病防治设施）等。

4. 高等级教育设施

规划 3 处市级教育设施。其中，现状提升 2 处，包括城桥镇上海开放大学崇明分校和陈家镇上外贤达学院；规划新增 1 处，为陈家镇生态科研高教区。打造高品质教育服务区，成为重要的知识创新和服务中心。促进教育设施与社区融合，强化社会服务功能。

规划 9 处高级中学。其中，现状提升 7 处，包括城桥镇崇明中学、扬子中学、城桥中学，堡镇的民本中学、堡镇中学、民一中学，横沙乡横沙中学；规划新增 2 处，包括陈家镇高中 1 处、长兴镇完中 1 处。

5. 高等级养老设施

规划形成 3 处区级养老设施。其中，现状已建成 1 处，为崇明区福利院（建设镇）；在建 1 处，为堡镇清怡养护院；规划新建 1 处，为庙镇养老院。区级养老设施主要示范和培训功能为主，承担提供地区更专业化服务（包括收住失智老人等）功能。

表 12-1：城市级、区级公共服务设施规划一览表

设施类别	设施名称	配置标准 (公顷)	布局要求	备注	
城市级 (及以上)公共 服务设施	文化设施	智慧科技园文化中心	2-5 左右	设置在陈家镇智慧园南侧地块	新增
	体育设施	上海崇明国家级体育训练基地	57.7	位于陈家镇裕安社区北部	现状提升
	医疗设施	崇明中心医院	7.1	位于城桥南门路与东门路交叉口	现状提升
	教育设施	上海开放大学	3.6	位于城桥东门路与育麟桥路交叉口西南侧	现状提升
		上外贤达学院	37	位于陈家镇实验生态社区东北侧	现状提升
		生态科研高教区	80 左右	设置在陈家镇实验生态社区东部	新增

区级公 共服务 设施	文化设施	崇明文化馆	3.1	位于崇明生态大道与绿海路交叉口东南侧	现状提升
		崇明图书馆	2.1	位于崇明生态大道与绿海路交叉口西南侧	现状提升
		崇明美术馆	3.0	位于崇明生态大道与绿海路交叉口西南侧	现状提升
		崇明博物馆（崇明学宫）	1.7	位于城桥南门路与东门路交叉口东北部	现状提升
		崇明大剧院	1-2 左右	位于宝岛路与崇明生态大道交叉口东北部	新增
		崇明博物馆新馆	1-2 左右	位于宝岛路与崇明生态大道交叉口东北部	新增
		港西航海文化博物馆	1-2 左右	三双公路与盘涖路附近	新增
	体育设施	崇明人民体育场	3.5	位于城桥北门路与八一路交叉口东北侧	现状提升
		崇明体育馆	1.5	位于城桥北门路与八一路交叉口东北侧	现状提升
		崇明青少年游泳馆	1.0	位于团城公路与老涖港交叉口西北侧	现状提升
		东平（根宝足球基地）	20 左右	设置于风伟小镇东北部地块（东平林场）	现状提升
		城桥北体育中心	20 左右	设置于城桥团城公路与老涖港交叉口西北侧	新增
		西沙（三星）体育中心	20 左右	设置于明珠湖东侧地块	新增
		堡镇体育中心	2-5 左右	设置于堡镇西侧地块	新增
	长兴体育中心	10 左右	设置于长兴圆沙社区东侧地块	新增	
	医疗设施	崇明区传染病医院	8.5	位于城桥利民路与岱山路交叉口	现状提升
		崇明区精神卫生中心	2.7	位于城桥镇南门路与三沙洪路交叉口西北侧	现状提升
		崇明区第二人民医院	6.5	位于堡镇向阳路与长岛东路交叉口东北侧	现状提升
		崇明区康乐医院	6.7	位于新河新风东路南侧	现状提升
		崇明区第三人民医院	3.7	位于庙镇宏海公路与合作公路丁字路口西南侧	现状提升 （迁建）
		陈家镇医院	2-5 左右	位于裕洲路与安秀路的东南侧地块	新增
		长兴医院	10 左右	设置于长兴凤凰社区北侧地块	新增
	教育设施	陈家镇中学	2-5 左右	位于陈家镇裕安社区西北侧	新增
		崇明中学	13.9	位于城桥鼓浪屿路与高岛路交叉口西南侧	现状提升
		扬子中学	9.0	位于城桥北门路与东门路西北侧地块	现状提升
		城桥中学	9.3	位于城桥西门路与中津桥路交叉口东南侧	现状提升
		民本中学	4.2	位于堡镇向阳路与堡港路交叉口东南侧地块	现状提升
		堡镇中学	4.7	位于堡镇通裕路与石岛路交叉口西南侧地块	现状提升
民一中学		1.8	位于堡镇北路与陈海公路交叉口西南侧	现状提升	
横沙中学		2.5	位于横沙民乐路与育贤北路交叉口东北侧地 块	现状提升	
长兴中学		2-5 左右	设置于长兴凤凰社区南侧地块	新增	

养老设施	崇明区福利院（建设镇）	2-5 左右	建星东路与虹安路交叉口西北	现状提升
	堡镇清怡养护院	1-2 左右	堡镇中路与堡仁路交叉口西南	新增
	庙镇养老院	1-2 左右	庙中路与合作公路交叉口东北	新增

图 12-1：公共服务设施规划图



第三节 社区级公共服务设施

崇明 15 分钟社区生活圈界定及设施配置

崇明 15 分钟社区生活圈的界定应兼顾崇明作为生态型郊区，建筑高度受限、人口密度较低、通勤距离较大等特殊性的特点，对城镇地区与乡村地区分别进行界定。

城镇社区生活圈按照步行 15 分钟可达的空间范围，并结合行政边界划定，服务常住人口规模约 2-5 万人。城镇社区生活圈内以 500 米步行范围为基准，划分包含一个或多个街坊的空间组团，配置满足市民日常基本保障性公共服务设施和公共活动场所。

乡村社区生活圈按照慢行可达的空间范围，结合行政村边界划定，一般涵盖多个自然村或行政村。乡村社区生活圈内以行政村为单位，集中配置基本保障性公共服务设施、基础性生产服务设施和公共活动场所，以自然村为单位，配置满足村民日常基本保障性公共服务设施和公共活动场所。

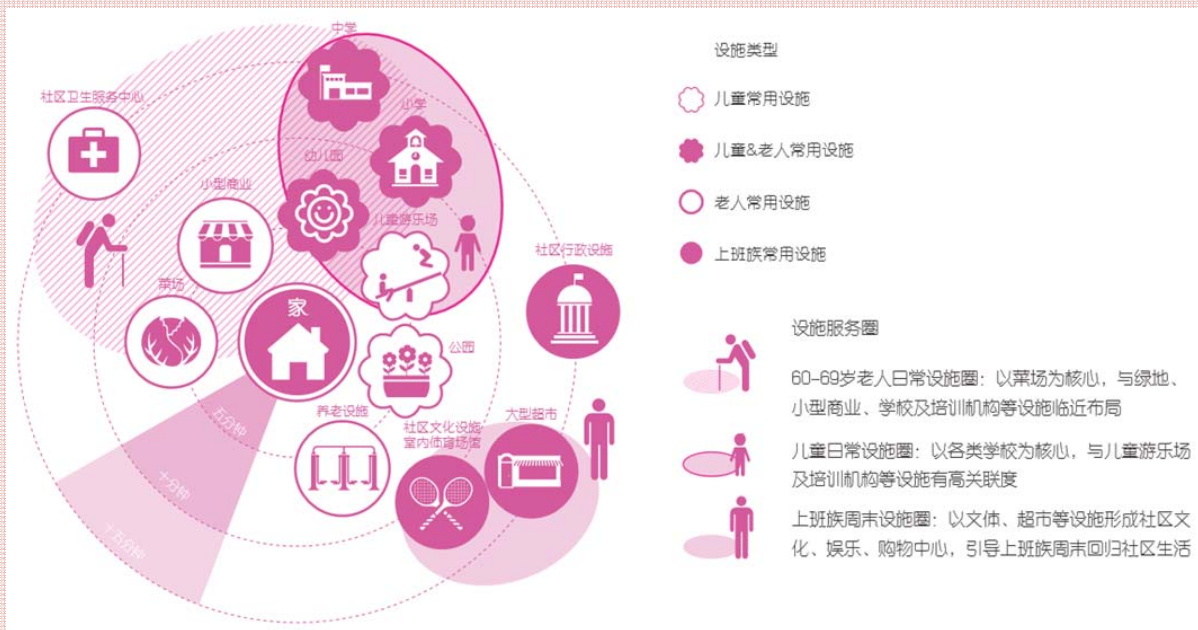


图 12-2：社区设施圈层布局示意图

结合社区中心布局，规划 25 个城镇社区生活圈及 20 个乡村社区生活圈。城镇社区生活圈服务半径 1 公里，服务规模为 2-5 万人。乡村社区生活圈服务半径为 3-5 公里，服务规模为 0.3-1 万人。

1. 文化设施

加强社区级文化设施布局引导，严格按照相关规范及标准进行配置。优化 15 分钟社区生活圈，每个社区生活圈至少配置 1 处社区文化活动和 1 处社区图书馆。倡导文化设施用地集约节约利用，鼓励与体育、教育、养老设施等邻近或综合设置、复合利用。至 2035 年，城镇社区文化公共服务设施 15 分钟步行可达覆盖率为 100%，无障碍设施建设覆盖率达到 100%。

2. 体育设施

积极鼓励社区级体育设施完善配置，构建均等化的体育设施网络。形成街道（乡镇）中型健身中心、社区（集镇）小型市民健身中心、社区健身苑点的体育设施体系，推动企事业单位向社会开放体育设施。结合公园、绿地、广场、水系等环境建设，因地制宜布局公共体育设施。至 2035 年，城镇社区体育公共服务设施 15 分钟步行可达覆盖率为 100%。

3. 医疗设施

加强社区医疗机构布局，至 2035 年，实现城镇社区级医疗机构 15 分钟步行可达率 100%，包括社区卫生服务中心、卫生服务站或村卫生室等。在不影响专业功能的基础上，鼓励医疗卫生设施与养老设施、绿地等集中或邻近设置、复合使用。

4. 教育设施

统筹城乡基础教育资源，严格按照相关规范及标准进行设施配置。以社区生活圈为单元，按照适龄人口规模配置幼儿园、小学、初中，并按照同步规划、同步建设、同步交付使用的“三同步”原则，逐步增加幼儿园、小学、初中教育设施，在条件成熟的地区预留新增优质民办教育资源。

以城镇社区生活圈为单元，配置好社区青少年活动中心和社区老年教育资源，鼓励各类设施综合设置、复合利用。至 2035 年，城镇社区教育公共服务设施 15 分钟步行可达覆盖率为 100%，无障碍设施建设覆盖率达到 100%。

5. 养老设施

在每个街镇配置至少 1 处养老机构、1 处综合为老服务中心的基础上，结合标准及实际需求，加强综合为老服务中心、长者照护之家、日间照料中心、助餐点、老年活动室以及无障碍设施建设。鼓励为老服务设施与社区卫生服务中心、绿地广场、社区文体设施等邻近或综合设置。鼓励各社区结合资源基础和发展导向，积极为老年人提供社区居家养老相关服务。至 2035 年，每万名老年人拥有老年人休闲福利及学习机构数量达到 30 个左右，城镇社区居家养老服务设施 15 分钟步行可达覆盖率为 100%，无障碍设施建设覆盖率达到 100%。

第十二章 风貌保护规划与总体城市设计

Chapter13 Heritage Conservation Planning and Overall Urban Design

第一节 景观风貌与总体设计目标

保护崇明岛的传统人居环境特色和价值。挖掘地域文化，加强对崇明生态肌底、农业空间、村落形态和建设肌理的梳理和保护，突显崇明特色的空间逻辑和人居环境价值。

构建科学合理、特色彰显的历史文化保护体系。加强文化遗产挖掘与保护，实现城镇、乡村与生态地区的全要素保护，维护历史文化遗产的真实性和完整性，突显崇明本土化的历史文化特色与乡愁韵味。

彰显崇明世界级生态岛“中国元素、江南韵味、海岛特色”的总体风貌。体现以水为脉的资源本底特色，突出崇明三岛滨江临海、水网密布的自然地理格局，注重自然与人文风貌协调，塑造镇村和水网相互依存的空间形态。

构建空间开发保护制度，建立以国家公园为主体的自然保护地体系。结合区内重要湿地、滩涂等，构建具有崇明特色的公园体系，完善具有生态岛特色的公共空间，提升生态岛公共空间魅力。

第二节 历史文化遗产保护

1. 历史文化风貌区

规划 2 处历史文化风貌区，包括堡镇光明街历史文化风貌区、三星镇草棚村历史文化风貌区。

堡镇光明街历史文化风貌区保护范围为堡兴路以东、堡镇中路以西、工农路以南、堡镇体育场以北区域，核心保护区面积为 3.2 公顷，风貌协调区面积为 13.2 公顷。

三星镇草棚村历史文化风貌区保护范围为解放新街以外约 50 米范围，核心保护区面积为 0.42 公顷，风貌协调区面积为 2 公顷。

表 13-1：历史文化风貌区一览表

街区名称	历史文化街区	
	范围	核心保护区面积
堡镇光明街历史文化风貌区	堡兴路以东、堡镇中路以西、工农路以南、堡镇体育场以北区域	3.2 公顷
三星草棚村历史文化风貌区	解放新街以外约 50 米范围	0.42 公顷

保护和延续历史文化街区空间格局与风貌，严格保护风貌区内现存的文物保护单位、历史建筑等

历史文化遗存。避免大拆大建，保护街巷肌理以及有保护价值的历史建筑、自然和人工景观。严格控制新建用地的用地性质、建筑高度、建筑体量、色彩风格等，新建或改建的建筑要与历史文化街区的整体风貌相协调。对于与传统风貌不协调的建筑，应近期改造其外观形式，远期逐步更新或拆除。

2. 文物保护单位和历史建筑

崇明区现有历史文物保护单位 7 处。其中，上海市文物保护单位 2 处，区级文物保护单位 5 处，市区级文物保护单位主要分布在城桥镇、堡镇和港西镇。文物保护点 100 处¹⁵，包括高氏贞节牌坊、李凤苞旧居、义泰南货店旧址、侵华日军竖河镇大烧杀遗址、无为寺、崇西水闸、三沙洪水闸、新河烈士纪念碑、天主教长兴堂等，较为集中分布在城桥、堡镇、新河、陈家镇、向化等城镇及周边地区。

表 13-2：文物保护单位一览表

	文物保护单位	位置
上海市文物保护单位	崇明学宫	城桥镇城桥居委鳌山路 696 号
	唐一岑墓	城桥镇城桥居委苗圃路东首
区级文物保护单位	金鳌山	城桥镇鳌山村
	黄家花园	城桥镇城桥居委南门路 25 号内
	寿安寺	城桥镇鳌山村
	杜少如住宅	堡镇正大街 122 号
	陈干青住宅	港西镇团结村 998 号

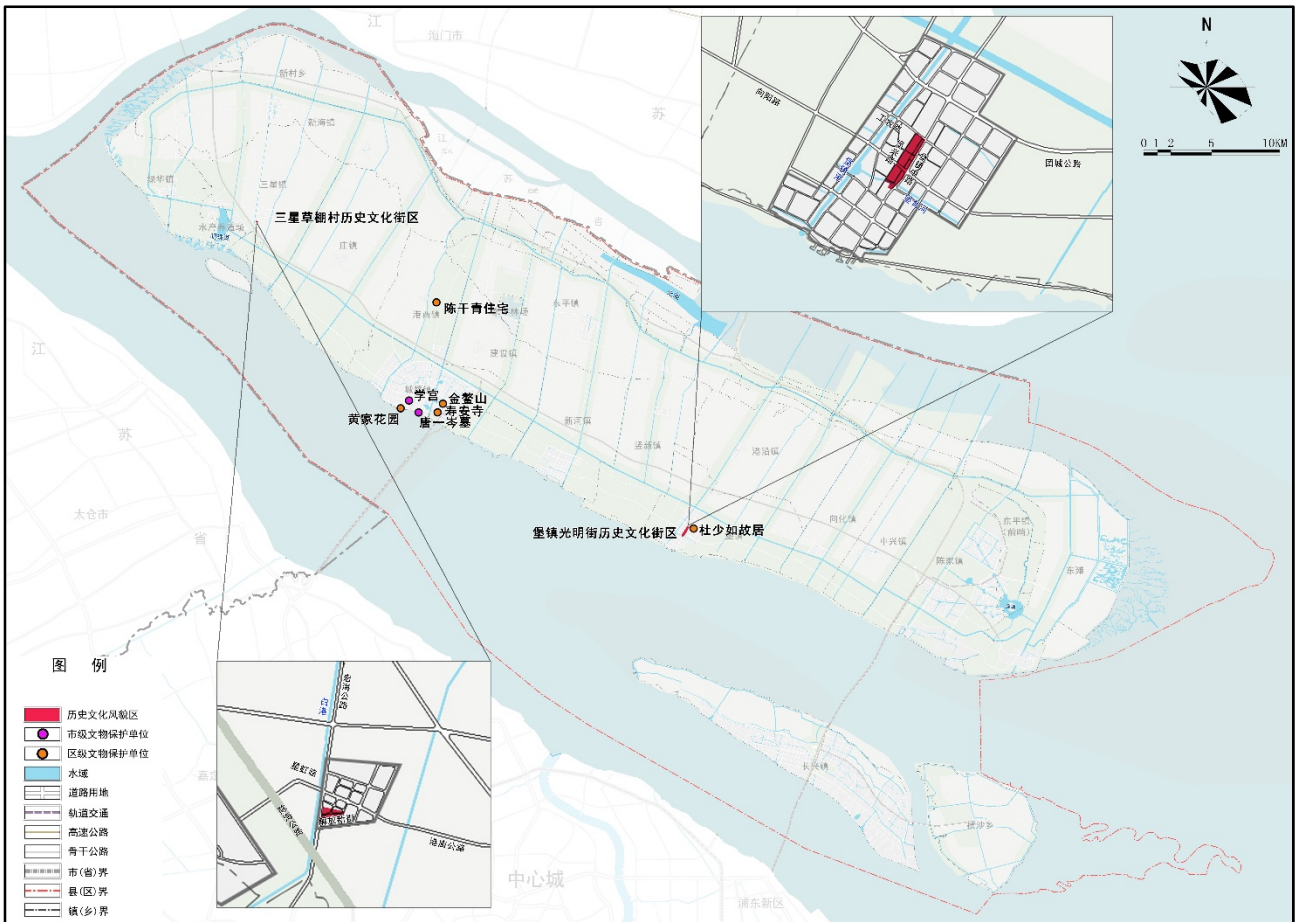
完善文物保护法律法规和政策机制。对各级文物保护单位的保护、修缮，必须严格按照《中华人民共和国文物保护法》、《全国重点文物保护单位保护规划编制要求》等相关法律法规的规定执行，保持文物古迹的原真性。建立动态维护的保护对象的增补机制，定期开展文化遗产资源普查，建立保护对象预备名录，制定抢救性保护机制，创新更新活化的政策机制。

挖掘代表垦拓文化、航海文化、生态文化的历史建筑，加强知青劳作厂房、连队宿舍、地标性的水塔和烟囱等文化遗存保护，彰显崇明沙船等航海文明表征，提升改造陈干青故居等有价值的文化建筑。

加强古树名木的普查、挂牌和标示，严格依法保护现有古树名木，控制保护范围新建、改扩建活动，禁止对古树名木造成危害和影响的建设行为。

¹⁵根据上海市文物局于 2017 年 6 月底公布的“上海市不可移动文物名录”确定。

图 13-1：历史文化保护规划图



3. 非物质文化遗产

加强传统及民俗风情，尤其带有浓厚地方特色的、有工匠精神的非物质文化遗产的保护、展演、展示、创意及传承。

保护琵琶艺术（瀛洲古调派）、牡丹亭（江南丝竹）等国家级非物质文化遗产，以及扁担戏、灶花、天气谚语及其应用、崇明山歌、崇明老白酒传统酿造技艺、调狮子、益智图、杨瑟严的故事、崇明吹打乐、鸟哨、崇明土布传统纺织技艺、崇明谚语俗语歇后语、崇明草头盐齏传统制作技艺、崇明糕传统制作技法、崇明甜包瓜传统制作技法、崇明洋钎等市级非物质文化遗产。铭记农耕打渔的传统生活方式，延续本土劳作特色，丰富崇明民俗文化，弘扬本土饮食文化。

非物质文化遗产实施可控开发。建立非物质文化遗产研究机构，鼓励成立民俗协会等社团从事研究、创作和传播。构建非物质文化遗产空间载体，提升改造崇明民俗文化村、崇明灶文化博物馆、崇明渔业文化村，新建崇明非遗展示馆及崇明土布展示馆等，组织民俗活动和节庆，丰富文化活动。鼓励地方社区、团体和个人的多样化宣传，运用文学、电影、电视、图像、录音等方式，记录并彰显文化内涵，保证非物质文化遗产的永续保护。

第三节 总体城市设计

1. 风貌总体要求

崇明岛总体风貌应充分体现中国元素、江南韵味与海岛特色。“中国元素”主要体现在中国式空间、中国式审美和中国式秩序所构成的宏观层面的风貌体系。中国式空间，即将建成空间与自然有机融合，体现出山水相依、城田相融、虚实相生的意境。中国式秩序，即回归师法自然、以文化为脉的传统秩序，敬畏自然秩序、尊重文化秩序。中国式审美，即在统一整体中蕴含变化，形制上规整对称、形式上融入环境、元素上展现东方韵味。“江南韵味”主要体现在以水为脉、以小为美、以墨为色的中微观建造模式。以水为脉，将滨水空间作为城市骨架；以小为美，控制街区尺度和建筑体量；以墨为色，控制传统江南色彩。“海岛特色”主要体现在海岛记忆、海岛空间、海岛元素的空间特质。海岛记忆，即宏观格局体现海岛生长过程；海岛空间，即在中观层面挖掘海岛特色空间；海岛元素，即从微观层面提炼海岛地域特征。

2. 风貌特色构建

- 以海岛为基：强化“北-中-南”三条特色风貌带

强化“北-中-南”三带的自然景观基底，即北部田园带、中部乡野带、南部城镇带。北部田园带，依托现代农业塑造壮美的田园大地景观；中部乡野带，强化林、田、水、宅相间的景观特色；南部城镇带，依托城镇塑造“一镇一林”的城镇景观带。

- 以水系为脉：彰显“两横十二纵”的风景河道

突显崇明“环岛引河-干渠-斗渠-农沟”的灌渠特色，重点整治南、北横引河及两岸地区，打造线性公园带。引导林地建设和滨水公园建设，构筑多层次的滨水公共空间。基于十二条纵向河流及两岸地区，构建乡村休闲体验走廊。控制12条纵向河道宽度不减少，实行整坡绿化、优化滨水种植，打造滨水休闲走廊。

- 以生态为底：构建总体生态景观框架

明确重点造林区，改造植被单一性。在主要水系两侧建设各500米左右的生态廊道，提升绿色空间之间的连通性。划定南部城镇带核心林地建设区，适度退耕还林，提高森林覆盖率。引导农田种植景观，塑造大地景观。划分为北部现代农业引导区和南部特色农业引导区，打造差异化的特色种植、养殖体系，分别形成三星、绿化水产养殖区，庙镇特色蔬菜种植区，港西、建设花卉种植区，中兴、向化经济果木种植区等差异化农业生产格局。

- 以文化为核：加强历史文化风貌区和历史建筑的保护

活化历史文化遗产，挖掘以崇明桥、庙、堡、浜四大古镇为主的历史风貌和历史建筑，优化周边环境，突出传统建筑及文化特色。加强堡镇光明街和三星镇草棚村历史文化风貌区的保护，全面

保护区内重点保护建筑、空间、肌理、环境和非物质文化遗产。加快历史资源的活化利用，打造文化承载与传承的特色风貌节点。

突出六片特色村区的文化风貌特色。进一步加强村庄特色风貌保护，重点就“河、桥、路、田、宅”五要素进行修整。延续崇明“平直河道型”的水网特征，建设生态型护坡。整治改造现状平板状、体量大的桥，强化崇明本土石材的使用。强调乡村道路的慢行和景观引导。新建房屋的屋顶形式应主要采用双坡顶、平坡结合的屋顶形式。

3. 总体风貌格局

塑造崇明岛“三带两脉十二链、四镇六景一路环”的总体风貌格局，还原崇明镇依河而建、民滨水而生的原生态风貌特色。

三带，即田园带、乡野带、城镇带三条特色风貌带，凸显本底特色，构成崇明风貌格局的大基底。

两脉，即南横引河、北横引河两条水系主动脉，整治沿线岸线，打造成为线性的区域公园走廊。

十二链，即 12 条最具崇明特色的南北向水系绿道，串联城镇、乡村、特色小镇、农庄，成为组织建设空间的核心骨架。

四镇，即桥、庙、堡、浜四大古镇，重点提升文化影响力，新建复合型文化空间载体和非物质文化遗产的承载空间。

六景，即东滩、北湖、西沙、东平四大核心生态源地和长兴岛、横沙岛景区，提升风景品质，协同打造崇明岛生态特色风貌的核心承载区。

一路环，即环崇明生态大道、北沿公路的慢行环岛风景路，优化慢行空间体验，作为环岛观光游览及自行车赛等重大体育赛事的风貌展示空间。

图 13-2：总体城市设计引导图



4. 设计管控要求

按照生态地区、城镇地区、乡村地区三类空间进行风貌管控引导，细化城乡风貌的管控要求。生态地区包括主要的风景核心区、林地建设引导区及生态走廊；乡村地区包括乡野风貌带的中部乡村地区；城镇地区包括开发边界内的主要建设空间。

● 生态空间风貌管控

通过“通则+特殊地区细则”的方式进行管控。通则性要求是针对所有生态地区都应遵守的基本要求，特殊地区细则是针对东滩、西沙、北湖等景区提出的进一步管控要求。

强化生态地区通则性引导，构建连续优美的生态空间系统。坚持生态优先，构建“稳定、规模、系统、曲折、循环”的生态空间系统。依托崇明纵横密布的河道水系塑造“湖-河-渠-塘-街”的多层次滨水空间。加强对于林地与廊道建设的设计与策划，提升植物搭配的科学性，采取适应崇明土壤气候的树种，发挥景观游憩、休闲服务等功能。鼓励生态地区的建设空间与生态空间融合发展，从传统模式转向生态发展模式。

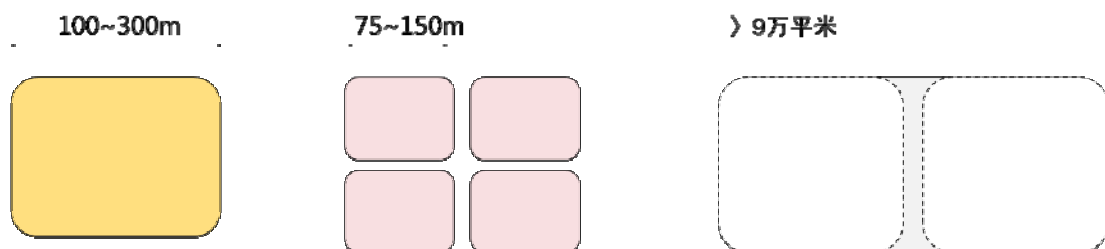
差异化引导特殊地区，细化特殊地区的管控要求。严格保护东滩湿地和西沙湿地的滩涂湿地资源，拓展增加生物栖息地，西沙湿地应重点打造河口潮滩地质保护区和潮汐底栖动物保护区。严格保护东平森林公园的水杉林区，划定东平核心林地建设区和扩容区，进一步提高水杉林区面积。严格保护北湖沿线的湖泊景观，进行核心水源保护区和长江珍稀鱼类栖息地的管控和监测，保护北湖水体水质和生物多样性，并严格禁止在北湖沿岸进行大面积开发，确保 95% 以上的自然岸线比例，建筑后退湖岸 100 米以上。

● 城镇空间风貌管控

城镇风貌管控采取核心要素管控的方式，主要涉及街区尺度、建筑格局、建筑高度、建筑色彩、建筑材料、建筑元素、交通组织等七个方面。

街区尺度应体现小街区、密路网。严格控制地块尺度，一般居住地块的尺度控制在 100-300 米之间，将中心区商业地块尺度控制在 75-150 米之间。

图 13-3：街区尺度模式示意图



建筑格局应充分彰显崇明地域特色，对于博物馆、文化馆、社区中心等新建公共建筑，在允许的情况下，建议充分遵循崇明传统院落布局，重现外有宅沟、北有竹林、南有小桥，厅堂居中、东西厢房等本土特色。

建筑高度应与环境相协调。城镇地区建筑组合应富有变化，新建建筑原则不超过 18 米。乡村地区建筑应掩映在树林之中，建筑高度不超过 10 米。景区建筑高度应以环境为参照调整具体的限高标准。

建筑色彩应体现江南地域特色。主色调以江南地域传统的白、青为主，以赭石、驼色、胭脂作为点缀色；整体色彩恬静优雅，与崇明树林田野的绿色交织，回归江南沙岛的地域传统色彩。

建筑材料应就地取材、生态友好。建筑材料应体现崇明地区朴实、素雅、乡土的气质。一方面充分运用竹子、芦苇、木等当地植物材料，提升传统材料的建筑工艺水平；另一方面积极探索生态友好的可循环材料及现代化材料的合理应用。

建筑元素应强化中国特色景观要素。保护遗存的沙岛特色建筑元素，如埠、坊、桥、阁、塔等，并且在新建地区对上述景观要素予以转译和重现。

交通组织应尺度宜人、公交优先。交通设施的选址尽量不穿越核心生态斑块，可以通过改线、下穿、建设隔离带等方式降低影响，或者进行生态空间的等量异地补偿。新建道路下垫面透水率应达到 100%，最大可能地减少新建道路的生态影响。

● 乡村空间风貌管控

乡村地区风貌管控采取“格局管控+要素管控”相结合的方式。格局管控体现在关注崇明平直河道的水网格局和沿路沿河的乡村格局，传承崇明乡村地区的传统特色。要素管控即以“一路、一水、一桥、一田、一屋”为基本要素，作为整治、美化的核心抓手，加强乡村地区风貌管控。

第四节 公共空间网络

1. 公共绿地布局

构建具有崇明特色的“国家公园、郊野公园（区域公园）、城市公园、地区公园、社区公园、特色庄园”的城乡公园体系，提升城乡公共空间服务水平。

国家公园，即东滩、北湖重点生态区域，应按照国家公园标准进行建设与申报。

郊野公园（区域公园），即横沙、长兴、陈家镇、东滩奚家港、滨江、港西、东平、明珠湖 8 处郊野公园（区域公园）。

城市公园，即城桥城市公园，面积为 50-100 公顷左右。

地区公园，即绿华、明珠湖、新海、庙镇、建设、东风、南门、团城、东平、新河、竖新、港沿、堡镇、向化、裕安、生态社区、智慧园、横沙、凤凰、圆沙等 20 处面积为 4 公顷以上的地区公园。

表 13-3：地区公园一览表

公园名称	面积(公顷)	公园名称	面积(公顷)
绿华地区公园	4.4	竖新地区公园	4.4
明珠湖地区公园	4.7	港沿地区公园	4.5
新海地区公园	4.1	堡镇地区公园	4.5
庙镇地区公园	4.4	向化地区公园	4.3
建设地区公园	4.0	裕安地区公园	6.1
东风地区公园	4.2	生态社区地区公园	11.2
南门地区公园	5.0	智慧园地区公园	4.9
团城地区公园	9.3	横沙地区公园	4.5
东平地区公园	6.3	凤凰地区公园	9.6
新河地区公园	4.6	圆沙地区公园	6.6

社区公园，即结合社区生活圈建设的一批服务半径为 500 米、面积为 0.3 公顷以上的社区公园。

特色庄园，即跃淞、跃进、绿华、长征、北湖、东平、前进、前哨等 8 处特色庄园。

至 2020 年，人均公园绿地面积达到 6 平方米以上；至 2035 年，力争实现全区开发边界内 3000 平方米以上的公园绿地 500 米服务半径全覆盖，人均公园绿地面积达到 15 平方米以上。

第十三章 环境保护规划

Chapter14 Environmental Protection Planning

第一节 环境保护目标与规划原则

（1）**低碳发展，绿色循环。**构建清洁低碳、安全高效的资源保护和综合利用体系，实现生产、生活、生态系统的循环链接。

（2）**环境修复，生态治理。**着力解决河、海、滩、林等存在的环境问题，实现“水、气、土”等自然要素协同治理，全面改善宜居环境。

（3）**系统管控，社会共治。**加强环境风险系统性管控，构建以政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系，完善生态环境管理制度。

第二节 低碳发展

合理控制径流系数，实行雨洪管理，构建“海绵崇明”；促进水、林、土、气等环境综合整治，打造高品质生态环境；发展可再生能源和新能源，实现自然资源的可持续利用。

（1）控制高碳能源使用

规划至 2035 年崇明区可再生能源使用率达到 30%，清洁能源使用率达到 80%以上。逐步降低高碳能源使用比例，实现能源结构低碳化。

（2）低碳产业发展

严格限制高耗能工业及低层次利用和输出初级产品的产业，清退能耗高、污染重的传统产业。增强能源科技自主创新能力，大力培育科技创新型企业。提高产业准入门槛，严格限制产能过剩行业项目，特别是落后的高污染、高能耗项目建设。

（3）交通节能减排

逐步优化交通结构，提高公共交通出行分担率，推进交通节能减排。倡导慢行交通和低碳出行，积极发展电动汽车、多元化公共自行车租赁服务，构建完善的非机动车通道网络。

（4）建筑节能和绿色建筑

全区新建建筑严格执行绿色建筑标准。新建民用建筑全面执行节能强制性标准，严格执行地方工程建设规范《居住建筑节能设计标准》DGJ08-205-2015 和《公共建筑节能设计标准》DGJ08-107-2015；确保城镇新建、改建公共建筑 100%按照绿色建筑三星级标准建设；新建商品住宅全装修比例应达到 100%；保障性住房中，廉租住房、公共租赁住房的全装修比例达到 100%。倡导装配式建筑的发展和绿色建筑材料的应用，提高装配式建材应用比例，促进建造方式现代化。

(5) 绿色生态城区

完善管理制度，按照绿色生态城区标准实施规划建设与运营。规划城桥镇、陈家镇、长兴镇、东平镇和堡镇为崇明区绿色生态城区试点区域。

第三节 海洋环境保护

突出海洋生态环境保护，加强陆源入海污染物控制；保障湿地圈围速度低于自然湿地的年增长速度，加强海域、海岛、海岸带整治修复，保障海岛生态环境，实现河口海岸湿地生态保育。至 2035 年，三岛自然湿地保有率达到 45%，海岛自然岸线保有率不低于 13.78%。

第四节 大气环境保护

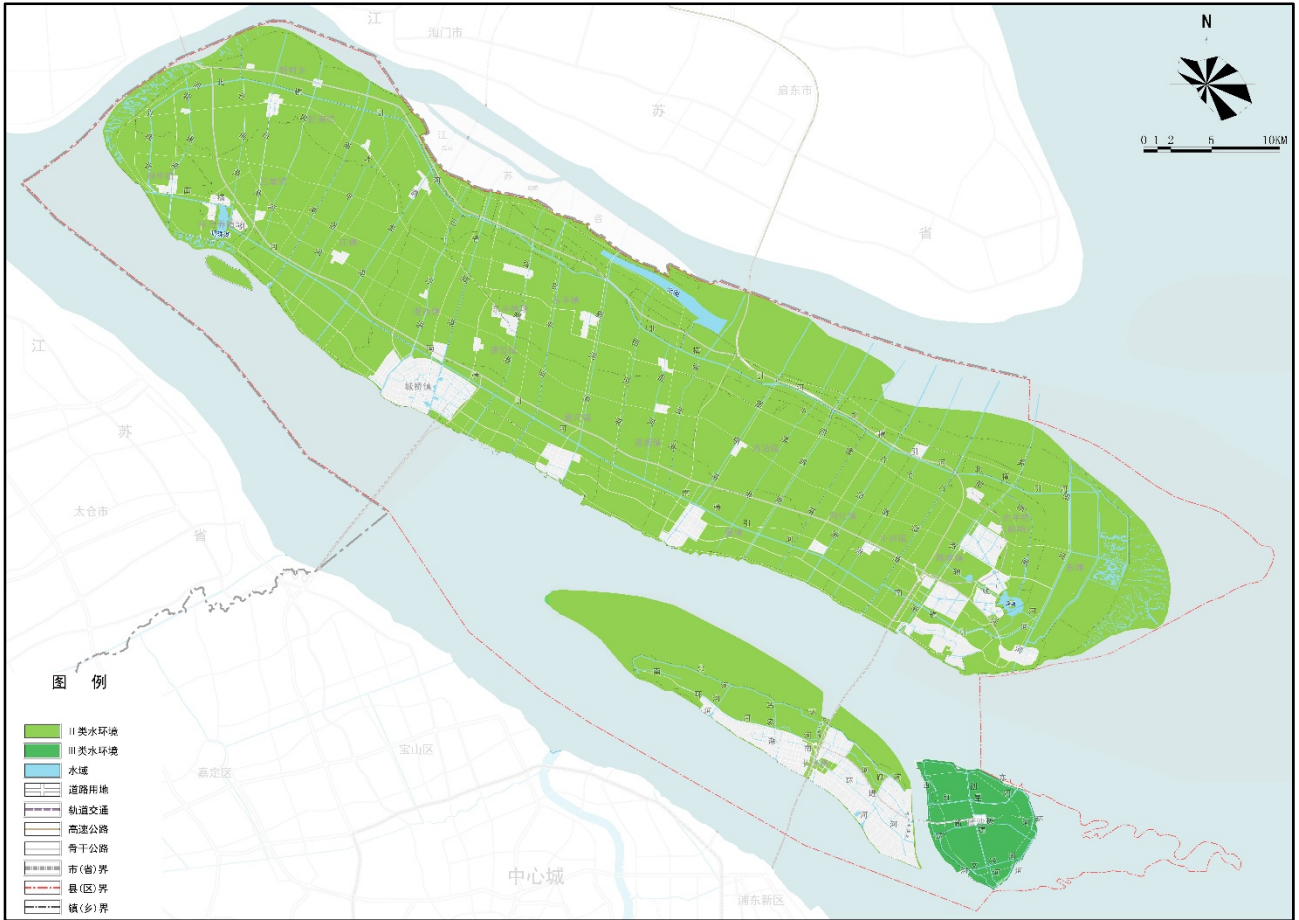
保持崇明三岛大气环境质量优势，加强大气环境污染源监管，确保达标排放。以保持与提升大气环境质量和保护公众身体健康为切入点，以主要污染物总量控制为手段，以改善城市环境质量为中心，全面推进清洁能源替代，在加强治理机动车尾气及控制城市扬尘等方面推进多污染物综合控制。环境空气质量达到功能区标准，2035 年环境空气质量优良率（以 AQI 表征）达到 90%以上并持续提升。

第五节 水环境保护

提升崇明三岛水体生态功能。按照“截污、治污、调活水系、恢复生态”的原则全面开展河道水环境综合整治，有效改善水环境质量；按照集中处理与分散治理相结合的原则，完善城镇排水系统，提高农村生活污水处理率，实现城乡污水全收集全处理；加强工业污染源治理，确保达标排放，对污染企业予以关闭，为生态岛建设留出容量。

规划至 2035 年全面恢复水生态系统功能，实现地表水水环境功能区达标率 100%。其中青草沙、东风西沙饮用水水源一级和二级保护区水质达到 II~III 类地表水标准，其他水体达到 III 类及以上标准。至 2035 年，城镇污水处理率达到 100%，农村生活污水处理率达到 100%。

图 14-1：水环境功能区规划图



第六节 土壤环境保护

加强三岛土壤环境质量监测,强化土壤污染治理与修复,改善岛域土壤环境质量。控制农业污染,合理使用化肥农药,推广高效低毒低残留农药;通过种植绿肥、牧草、轮作换茬等措施恢复农田生态系统;严格管制城镇废弃物侵占农田,控制农业生产区域道路过分硬质化;加强农药包装废弃物回收处理和农业废弃物资源化利用,实现清洁生产。

第七节 资源循环利用

按照“减量化、资源化、无害化”的原则,提高废物资源化利用水平,推进生活垃圾无害化治理;按照“分类指导、妥善处置、安全有效”的原则,建立健全工业固体废物处理处置体系。

建设固废综合处置设施,提高无害化处理能力,在崇明岛规划危废填埋场和危废焚烧发电厂,同

时结合长兴岛海洋造船等产业需求研究在长兴岛增加危废处置设施；规范生活垃圾分类收集模式，完善崇明三岛垃圾收集系统；健全危险废物管理制度，建设集中收集处置系统；实施垃圾减量化，推行包装减量化。

至 2035 年城镇生活垃圾无害化处理率、医疗废物收集和集中处置率、危险废物安全处置率、工业固废综合处置利用率达到 100%。

第八节 环境风险控制

按照“事先预警、事中处置、事后修复”的原则，加强对突发性生态环境事故的监控，做到快速、准确、有效地控制事故风险，保障生态安全。重点控制青草沙饮用水水源地和东风西沙饮用水水源地风险，保障崇明和上海市供水安全。建立外来物种信息库，有效控制外来物种入侵。加强引种论证，检疫、关防检查，减少外来物种入侵的风险，保障生态系统稳定性。

在上海市环境应急体系的框架下，建立崇明区环境应急中心，分为决策指挥部门、主管职能部门、辅助部门三类，按照区长负责制，由各部门分工协作、分级负责。并与全区的突发性环境污染事故应急反应信息系统技术平台相衔接，构建应急联动监测网络体系。

重视技术储备，建立环境应急资料库。主要包括突发环境事件应急处置数据库系统、生态安全数据库系统、突发事件专家决策支持系统、环境恢复周期检测反馈评估系统、辐射事件数据库系统。

加强风险控制，制定生态应急预案。整合生态安全信息资源，制定生态安全应急方案，全面建设崇明区生态安全预警及应急系统，及时掌握三岛的生态安全现状和变化趋势，提供相关的决策依据。

配备应急事故装备，提高应急处理能力。包括车载流动实验室等，提高现场监测能力；配备环境应急执法装备，配备核与辐射环境事故、危险废物污染事故等应急监测和处置设备。

加强技术培训，建立环境应急人员队伍。加强业务知识和应急处理能力培训，定期开展应急演练，进一步提高环保工作人员对环境污染和生态破坏突发事件应急预案的理解和认识，提高统筹协调能力。

第五部分 实施保障

Part5 Implementary Ensurance



第十四章 近期行动计划

Chapter21 Immediate Plan



第十五章 实施保障机制

Chapter22 General Provisions



第十四章 近期行动计划

Chapter 21 Immediate Plan

第一节 近期发展目标

至 2020 年，构建形成世界级生态岛的基本框架。

生态环境建设取得显著成效。至 2020 年，森林覆盖率达到 30%，自然湿地保有率达到 43%，地表水水环境功能区达标率力争达到 100%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。至 2020 年，全区常住人口规模控制在 70 万人左右，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。城乡基本公共服务水平明显提高，城镇社区综合服务设施（养老、文化、体育、医疗设施）15 分钟步行可达率达到 70%以上。

交通出行方式不断优化。至 2020 年，绿色交通出行比重达 80%以上，公共交通占全方式出行比例达到 20%以上。充电站点和充电桩等新能源交通设施不断完善，新能源公交车比重力争达到 100%，实现横沙岛全绿色交通出行。

绿色基础设施不断完善。到 2020 年，城镇化地区实现千兆网络全覆盖，崇明实现光网全覆盖。天然气、风电、光伏等清洁能源比重全面提升。

第二节 空间发展重点

城桥城镇圈加强城桥核心镇、堡镇、新河及庙镇中心镇建设。完善核心镇、中心镇设施建设与服务配置，整体提升城镇吸引力。加强城桥核心镇门户节点城市功能建设，重点加强轨道站点周边地区的规划研究与功能引导；积极推动城桥、新河、堡镇低效工业用地的腾退转型。

东滩（陈家镇）城镇圈重点强化滩涂湿地保护、提升生态建设品质。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。陈家镇地区严格遵循绿色、节能、环保建设标准，加强生态居住、休闲运动、智慧创新等生态型居住与功能建设，率先打造生态保护实践区和生态城镇建设标杆。

西沙（三星）城镇圈重点加强西沙·明珠湖周边地区建设。依托西沙、明珠湖的风景资源与地热点等潜在核心资源，在生态保护与高标准要求的基础上，适度推进西沙·明珠湖地区休闲旅游建设，形成以健康养生、生态体验为主要功能的特色旅游空间。

东平城镇圈重点加强东平森林公园及周边地区的建设。加紧推动东平森林公园扩区工作，丰富植物多样性，发挥东平森林公园核心景区的风貌带动作用。推动光明小镇等特色小镇建设，打造以文化创意、农业休闲体验为主导的特色小镇及庄园。

长兴城镇圈重点加强长兴岛海洋装备岛建设。提升城镇化发展质量，推动长兴海洋装备基地由制造向智造转型，依托南部工业带、配套产业园发展海洋、海洋装备及配套、智能制造等产业，强化对区域的带动能力。保护横沙自然生态本底，支持探索建设横沙零碳岛。

第三节 近期行动计划

● 风景提升行动

加强野生鸟类保护。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。

加强以南横引河为重点的“一横”和鸽龙港、庙港等纵向风景河道建设，整治净化水质，设计建设驳岸，营造亲水空间。

重点推进南横引河、北横引河、新河港、老溇港的结构性林地廊道建设。加强草港公路、团城公路、宏海公路、合五公路、向化公路等慢行绿道建设，串联全岛的城镇与特色空间，选择不同行道花木，实现一路一景。

加强重点风景地区品质提升。重点完善西沙湿地公园、东平国家森林公园、东滩湿地公园、长兴郊野公园及环岛生态景观大堤建设。加快推进东平国家森林公园扩建及西沙·明珠湖国家 5A 级旅游景区创建。

● “生态+”行动

率先启动若干特色小镇建设。遴选具有风貌和产业特色、空间尺度宜人的特色小镇，率先推动东平小镇、光明小镇、滨江小镇等部分特色小镇建设。

引导特色庄园发展。遴选有发展动力的地区或有资源本底条件的农场，重点加强东平庄园、跃淞庄园、长征庄园建设。

加强生态休闲空间建设，培育静谧西沙、活力东平、雅致东滩等若干特色旅游空间，推动奶业观光体验园、现代农业体验园、生态农业综合示范区等重点生态休闲空间建设。

建设特色文化展示平台，彰显崇明多元文化。提升崇明民俗文化村、灶文化博物馆、特色饮食风貌小镇等平台，彰显崇明民俗文化；改造提升陈干青故居，建设航海文化博物馆，彰显崇明航海文化；建设知青文化展示馆、垦拓文化展示馆，彰显崇明垦拓文化；修复杜少如故居、倪葆生故居等一批故居，彰显崇明古迹文化；建设影视制作基地、艺术文创园等，展示崇明生态等其它特色文化。

打造崇明绿色农业体系。大力发展农业科创产业，建设有全国影响力的农业科创示范基地；发挥光明、上实标准化、规模化优势，打造若干个特色农副产品生态基地。

● 土地整治行动

加强建设用地复垦，优先实施农林复合使用，尽可能与周边耕地集中连片，实施水、路、林配套

建设。至 2020 年，重点推进庙镇、竖新镇、长兴镇等重点区域建设用地整治。

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。

● 乡村建设行动

积极推进村庄的整治与改造，积极挖掘建设用地减量潜力，率先开展位于生态空间和基本农田保护区内农村居民点和低效产业用地的减量化。

探索特色乡村设计试点工程。结合规划特色村区，遴选与鼓励有基础、有特色、有能人的村落进行乡村复兴与建设试点，培育旅游、创意、艺术、农业、教育等多元功能，突出乡村特色风貌引导。

● 交通提升行动

建设上海轨道交通崇明线，开展西线通道的前期研究论证工作，推动“城际、高速”多元复合通道谋划进度。

结合全岛路网规划，加快北沿公路、建设公路、崇明生态大道等骨干道路建设与改造，推进环岛景观道建设，提升岛内重点片区之间的系统连通度。

研究设立低碳出行引导示范区，设置公共交通换乘枢纽，鼓励低碳绿色交通模式。

● 设施提升行动

重点加强城桥核心镇、陈家镇、长兴三大重点地区的公共服务设施建设，分级分类完善文教体卫等公服设施，推进长兴岛二级综合医院建设；选择堡镇、新河、东平等地区试点完善基本公共服务设施体系，打造设施全覆盖的生活圈。

加快污水收集管网、处理厂等设施建设，全面完成城镇化地区直排污染源截污纳管。全面推进农村生活污水治理，农村生活污水做到 100%处理全覆盖。

提升水环境质量。加强河道整治，开展南横引河、团旺河等河道疏浚工作。加快镇村级河道综合治理，打通断头河。

第十五章 实施保障机制

Chapter22 General Provisions

第一节 规划编制

完善全域覆盖、分层管理、分类指导的规划编制体系，按照总体规划、单元规划、详细规划的规划层次，分层、分级落实总体规划的目标和各项指标。

发挥本规划对单元规划、详细规划及专项规划的指引作用。各项下位规划需严格贯彻本规划的心理念与规划要求，遵循城镇圈及乡镇指引的分项指引内容，开展规划编制工作。

第二节 规划管理

本规划自上海市人民政府批准之日起生效，现行总体规划《崇明三岛总体规划（崇明县区域总体规划）2005-2020年》同时废止。

科学制定规划。坚持编制、决策、审批三分开，明确各级、各相关部门工作职责与权限，强化各级分工协作和部门协调配合。

依法实施规划。以总体规划作为城镇建设或管理的依据。各级主体依据各层次规划定位及时编制或修订规划，推动总体规划的实施。按法定程序开展各层次规划编制和建设项目审批，政府各相关管理部门通过建立联席会议、联合审批、综合管理等机制与平台，强化信息共享和工作配合，共同保障“多规合一”实施。

强化执法监督。优化完善规划土地执法监察体制机制建设，明确崇明区及各乡镇执法职责划分，提高基层积极性，充分发挥镇村一线发现制止各类违法行为的重要基础性作用。加强城乡管理综合执法和社会参与机制建设，综合运用卫片监测等信息化手段，强化规划执行监督检查和建设项目规土竣工核查，及时制止、纠正和严肃依法查处违法违规行为。

第三节 规划实施

依法实施规划。以依法批准的城市总体规划作为城镇建设或管理的依据，各级主体依据各层次规划定位及时编制或修订规划，推动总体规划的实施。

按法定程序开展各层次规划编制和建设项目审批。强化控制性详细规划作为土地出让和建设项目管理法定依据的地位。

推动总体规划的滚动实施。不断开展崇明世界级生态岛建设的高层次学术研讨会，逐步完善生态

立岛的标准与机制保障。

第四节 规划变更

定期评估并修正区总体规划。形成年度监测、五年评估的动态评估机制，及时总结崇明城乡发展状况与阶段问题，对总体规划进行修正。

适时启动区总体规划修改工作。本规划在实施过程中，对于重大事件、发展情景变化而产生规划内容与实际发展偏离的不适应情况，根据监测、评估结论，若涉及总体规划强制性内容的调整，则按照法定程序启动总体规划修改工作；若不涉及总体规划强制性内容的调整，则启动总体规划动态维护程序，对偏离原因、规划适应性进行深入评估，提出应对方案，相关内容反馈至专项规划、近期行动规划或下一层次的空间规划进行落实，以实现总体规划的动态维护目标。

第五节 机制保障

探索生态地区的创新发展政策。围绕崇明生态岛建设的重点领域和关键环节，创新符合崇明特点的政策措施，及时制定、修改或者暂时调整相关管控要求。加大财政投入力度，加快建立生态建设补偿机制、生态考核评价和监督机制，健全人才培养、交流机制，逐步完善市、区的相关政策支撑，推动绿色金融体系建设，创新生态环境治理机制，推进生态文明体制改革。

探索生态岛特色的土地政策，完善全生命周期管理。推动土地复合利用，研究开发边界外存量更新的实施保障机制，为激发村庄活力、建设特色乡村做好政策基础。着力推进开发边界外建设用地综合整治，探索部分保存完好、有更新价值的建筑更新改造路径。推动研究产业腾退以及扶持政策，在清退存量工业企业的同时，积极推动原企业员工的继续教育与再就业工作。创新乡村地区的建设用地的管理机制，推动集体用地和宅基地的合理确权和腾退。加速乡村土地的确权工作，推动集体用地的经营权转让，吸引外来资本及精英人士参与，适度开发特色农庄。

探索自然生态空间用途管制制度。以改善生态环境和推动绿色发展为目标，逐步将用途管制扩大到所有自然生态空间。加强森林、湿地、水域、滩涂和岸线等自然生态空间保护和用途管制，在开展自然生态空间的调查、评价、规划的基础上，制定生态空间差别化的转用审批流程。探索灵活的农业结构调整、用地计划下达和审批制度创新，及建立分类管理和部门协同管理机制，完善生态保护补充长效机制和多渠道增加生态建设投入机制。在条件允许的情况下，试点确权登记、利用监管和跟踪评估，确定自然生态空间的用途、权属和分布情况，逐步建立自然生态空间档案。以专项规划和制度创新为载体，制定自然生态空间准入条件、整治修复和改造提升计划。建立全覆盖的自然生态空间动态监测信息平台，全程跟踪监督自然生态空间情况。

附件 1

《上海市崇明区总体规划暨土地利用总体规划 (2017-2035)》公众意见采纳情况答复

2017年9月9日至10月8日，上海市规划和自然资源局会同崇明区政府在各自官方网站同时开展《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。

公众对草案予以了较充分肯定，认为世界级生态岛值得期待。意见比较集中主要有三点，一是关于人口目标，对70万常住人口规模有争议。二是关于产业规划，市民意见中认为崇明区的产业规划缺少重点，难以带动人口集聚提高生活水平。三是关于交通规划，市民主要对当前崇明岛与上海市区的长时间交通联系不满，对西线通道的选址建设时间，以及沪崇线轨道交通建设时间较关心。四是公共服务设施，市民希望崇明区的教育、医疗设施可以进一步完善提升。鉴于经由网络平台反馈的意见建议数量较多，现针对实名以及较为明确的意见进行答复：

意见分类	意见或建议	意见采纳及规划修改情况
发展目标与规模	沈建国： 在19页的目标中，需要补充说明在资源利用、经济社会发展以及人居品质这三个方面在世界领先和引导的内容。如果只讲生态，崇明在世界范围内是达不到世界标杆的。因为有了上海这个世界级的大都市，而在她的边上还有这么大的一块开阔的待开发的净土，才有了崇明岛的特殊性。进而，	意见采纳。 已在“第二章发展目标与战略”的“第三节发展目标”中予以体现。

	<p>崇明的发展，也应放在上海、中国乃至世界这三个更大尺度上来考虑，来衡量。要讲要实现崇明对中国乃至世界的贡献。如果只讲崇明是上海的后花园，是上海人在周末和节假日的一个度假和休闲的地方，那么它就谈不上是一个世界级的岛屿。</p> <p>杨施伟：崇明不开发了，要打造世界级生态岛。我认为，这个规划好，这个规划合理，很有前瞻性，我期待 2080 年规划。</p> <p>徐忠荣：激发百姓参与生态岛建设，并在参与生态岛的建设中完善和改造自身，是一个值得研究的命题，应该成为生态岛建设的发展战略。</p>	
<p>农业与生态空间规划</p>	<p>施锡钧：不用化肥全面恢复绿肥有机肥种植，生产优质粮食蔬果。改善河网养殖业，不受污染优势发展，提供品优味美产品。也可选择观光农业，架设当时的水车，水车灌溉稻田。想要创建国际生态典型示范，就得精准，做大做强，大动手术，不用化肥，恢复绿肥，乃是建设国际生态至必须，也是实现美丽中国梦至必须，顺应着自然规律。</p>	<p>意见采纳 已在“第五章农用地保护规划”、“第十章产业发展规划”中予以体现。</p>
<p>城乡空间布局与管制</p>	<p>赵洪章：对一些新建的小镇应标明具体位置及构想，使之一目了然。</p> <p>邢凯：村落确实在现有的条件下会慢慢消失，能不能不要一刀切，在镇的周围的村落还是鼓励翻建，通燃气。因为经济的发展，翻建的房屋会越来越好看，我们这一代也很愿意这样做，加上周边环境的改善，绿化等等，那么村落自然会向国外那样有生命力，每个人的创造比集中的建造一定有多多样性。</p> <p>我们可以鼓励在陈家镇试点宅基地可以流转让市区的人自己来建造，这样可以发展高端的别墅制造设计等等产业，建筑的设计是有多样性的，现在的宅基地还是简陋的相比于国外，但 20 年后我们肯定也能追上，如果村落都消失了，那去崇明看什么呢，崇明又没有自然风光。</p>	<p>意见基本采纳。</p> <p>1、特色小镇的具体位置与总体构想在全域空间结构章节有所规划，更具体的发展构想将在新市镇总体规划中进一步深化。</p> <p>2、村庄实施差异化管控策略，保护村和保留村旨在打造美丽乡村，不是简单拆并。</p>
<p>综合交通规划</p>	<p>矫永春：强烈建议现在马上补上交通上的短板，再谈今后的规划，那才是有现实意义的美好憧憬。</p> <p>展翼：有句话说的好：要想富，先筑路。要</p>	<p>意见采纳。</p>

	<p>把崇明建设成世界级生态岛，当务之急应该把对外沟通的西线隧道及东西两条轨道交通早日开建，解决交通拥堵的燃眉之急。这样，才能更多地招贤纳士，有效促进崇明规划的实现！</p>	
	<p>沈建国：我非常赞同“不主张大量新建和扩建”。尤其是崇明本岛不能成为上海和苏南的过道走廊。可以发展岛内外的航运，但是必须限制机动车辆的穿行，尤其是货物过境的运输。</p>	<p>意见基本采纳。 相关理念已在“第九章综合交通规划”的“第二节对外交通规划”中予以体现。</p>
	<p>谷俊嵘：对两条轨道交通，我想说面向未来，充分的做到容量、运输量，可扩展。不能像六号线似的人挤人，还挤不上去。必要时可以参考珠港澳大桥，用海底隧道的方式过江，保证容量。轨道交通崇明线-东线，起点就在金桥路站，对6号线的产生的压力可想而知。化解压力对6号线升级，也应该纳入考虑之中。对公路交通，进行扩展升级。轨道交通是可以缓解公路的压力。但是也可以面向未来，再建一座崇明大桥，或者配套隧道。</p> <p>张曾：高效推进东、西线对外双通道建设，尽早接续19号线，建设沿岛长向地铁线。以有效提高岛与市区及岛内长向联通效率，降低机动车出行压力、尾气、噪音对生态环境的不良影响；应规划首期“一纵一横”有轨观光电车建设，以承担岛内东西向、南北向快速交通联系，弥补地铁站点的不足。</p> <p>赵洪章：崇明线轻轨规划车站不尽合理：所指的是东滩站和裕安站均离裕安现代社区中心区域过远，这两个站的出发点是为智慧园和体育中心服务的，而裕安现代社区的中心带应是以裕政路为中心轴向四面延伸，按这两站设计，则社区中规模最大的一期到这两站均在五公里以上，新三期、二期、三期也均距离过远，大家看后意见很大，说是根本没有很好考虑咱社区的方便，因此建议在这两站间亦即裕政路东端处再增设一站，这样就显得合理了！</p> <p>龚承萍：公示中胡崇高速和沪陕高速是否可与崇明有轨电车一站式换乘，请在规划设计时习惯性老年人出行换乘方便。</p>	<p>意见基本采纳。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、西线交通已纳入区总规。 2、西线轨道、东线轨道以及岛内有轨电车启动建设时间需要进一步研究。 3、已与轨道交通相关部门对接，陈家镇轨道交通站点位置已修改。
	<p>秦春林：希望岛上最好能通隧桥，退而求其</p>	<p>意见基本采纳。</p>

	<p>次也希望渡船能 24 小时开航! 不想看到家乡比太仓比昆山更遥远!</p> <p>施耀宗: 西线直接过江, 还是在崇明岛上东行到堡镇, 再过江到长兴岛西端, 再到宝山。这两个方案哪个好, 请领导论证。我认为后方案好。一, 方便了南门到堡镇的大量乘客; 二, 免除了岛上所有来往人员的绕道。三免除了长兴岛大部份人员到市区绕道。四, 方便启东来的乘客不用绕道。五, 最重要的是汇聚客流, 形成起始规模, 确保班次能较密集发车, 有利乘客减少候车时间。</p> <p>陈韬: 陈海公路东段拓宽也应该有规划, 我老家就是在陈海公路东段, 离陈海公路直线不足 20 米, 由于没有规划防护林, 噪音及扬尘污染严重, 希望相关部门能重视, 还老百姓安静清洁的居住环境!</p>	<p>1、过桥费用及公交运营相关问题不属于区总规的规划范畴。</p> <p>2、已与交通相关部门对接, 高速公路出入口之间有距离要求, G40 出入口暂不新增出入口。</p>
	<p>张平: 希望在崇明造一个通用机场。</p>	<p>意见基本采纳。 崇明已规划通用机场。</p>
<p>住房与公共服务设施</p>	<p>沈建国: 中国北方有四合院, 南方有水乡。崇明其实也有它的特色的; 住宅住北朝南, 外围有宅沟, 北有竹林, 南有小桥, 进宅有门; 厅堂在中间, 旁有东西厢房。白墙黛瓦……这样的民居, 留存的寥寥无几, 需要加以恢复。新建这样的民居, 由于宅基地的限制, 恐怕也难。但是, 公共建筑, 小型的博物馆, 还是可以按照老的风格建造的。</p> <p>赵洪章: 在住房规划一章中, 加上“适老性”概念, 对新建住房充分考虑适老性结构, 对已建成的大型社区, 至 2035 年全部完成适老性改造, 即对多层住房全部加装楼道电梯。与崇明长寿岛相适应! 补充居民小区建设一块, 这一点很重要, 因为这是居民每天第一眼看到的, 直接关系到大家对生态岛建设的感受和信心。目前最严重的是小区的绿化问题, 普遍存在树种不好, 枯树不清除, 草坪变草地等情况! 居民们讲: 小区的绿化都搞不好, 生态岛建设能搞好吗?</p> <p>龚承萍: 规划拆迁旧房时可流出很多土地发展机械化生态农业, 并可避免像市区五六七层居民大楼老年人上下大楼不方便的痛苦。这些大楼居民想加装电梯变得困难重重, 各户想法不同条件有限难以实现, 故提出建些</p>	<p>意见基本采纳。</p> <p>1、住宅与民居特色已在“第十三章风貌保护规划与总体城市设计”的“第三节总体城市设计”中予以体现。</p> <p>2、总规中增加适老性改造的相关指引, 具体方案需要后续规划进一步完善。</p>

	<p>电梯大楼。</p> <p>张承斌: 东平镇是：五个重要生态源地之一，六个中心镇之一，八个特色小镇3个在东平（风伟小镇+光明小镇+东平小镇），三个旅游集散中心之一，五大生态主导型城镇圈之一，六大公共中心体系之一、八个经济小镇之一，五大配套高等级养老设施的区域之一，有一条区域有轨电车，规划常住人口1.8万人（服务及外来人员约5万人）……以上这些规划充分说明了上海市政府、崇明区政府领导已将东平镇列入未来重点发展的区域之一，也是未来崇明居住人口相对集中的区域之一，但看完规划中的“高等级医疗设施”这一部分，东平镇区域却没有增加“高等级医疗设施”的相关规划，以目前东平镇上仅有的社区卫生服务站，今后难以满足这么多人（尤其多数为老人）的就医需求，也将会成为市（区）政府将东平镇定位得这么高的一个“短板”，因此，恳请市（区）政府的领导再次权衡、再次评估！建议在“高等级医疗设施”的规划中将——定位如此重要“东平镇”纳入、即：在东平镇范围内增加“一个高等级医院”！</p>	<p>意见基本采纳。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、公共服务设施规划方面补充相应老年友好设施内容。 2、崇明未来人口结构转变，不宜以吸引养老老人群为目标增加三甲医院。
<p>风貌保护规划与总体城市设计</p>	<p>赵洪章: 应增加一快关于“区容区貌，岛容岛貌，镇容镇貌，村容村貌，居（居民区）容居貌”建设的愿景描述，并确立具体标准，以更贴近大众，让全区居民更加看得见摸得着的身边变化，并加以监督评论。还应加上老镇改造一块！如裕安镇，地处裕安现代社区，数万人聚居在此，由于镇区过小，进出道路又窄又少，早已不堪负担，居民买菜购物甚为拥挤，安全隐患无处不在！应尽早把菜场搬至中心区域如在建的东滩商务中心南侧，这样可从根本上解决问题！</p> <p>施锡钧: 恢复发展农耕文化，复兴崇明土布生产，创建崇明土布生产基地，选择地点建立崇明土布博物馆，开创新的经济增长点。可以引进先进技术，以利改进发展崇明土布生产模式，制作成衣饰品等均可现代化，是一项新型产业发展，也是崇明特有的经济增长点。</p> <p>黄先生: 东滩至陈家镇这块加强森林覆盖率，最好达到森林绕城，建的3个郊野公园以森</p>	<p>意见基本采纳。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、风貌愿景已在“总体城市设计”章节有相关描述。 2、进一步补充城市更新改造的相关内容。

	<p>林为主，优化东滩滩涂风貌。</p>	
<p>产业发展规划</p>	<p>沈建国：崇明的农业应该废弃传统的耕作方式，走生态农业，或者说循环农业的路，在生产过程中达到自有资源利用的最大化，废弃物形成的最低化。比如，可以种植小麦，小麦的秸秆喂牛，牛粪发酵产生沼气，发酵后的牛粪返回农田当肥料。在生产过程中，最大限度地限制化肥和农药的使用，生产出有机的小麦乃至面包、有机的牛奶、有机的牛肉。</p> <p>同时还要延长生产链，从原来的只产小麦延长到供应面包。有了现代的物流的支撑，如果陆家嘴白领的早餐桌上，每天都有来自向化镇的新鲜的有机面包，这样，不仅提高了白领的生活水准，还增加了农产品的附加值，提高了农民的收入。</p> <p>再者，提高农业基础设施的水平，改进耕作方式，把农田园林化，走类似城市农业的道路，实现真正意义上的景观农业。</p> <p>不宜发展（或取缔）低水平的破坏景观、污染环境、损害土壤肥力的大棚蔬菜种植。</p> <p>除了造船之外，还可以发展船舶制造业的上游（教育、研发、设计）和下游（船舶注册与租赁、运输与保险、导航与通信）产业，使之成为一个世界航运业的除了实际货物运输之外的制造和服务中心。如果只是制造，恐怕不可持续。同时，还要结合一带一路走出去的战略，加入港口机械设备的研发和制造、港口与码头的投资运营和管理以及人才开发等内容，把上海海洋和航运的长远发展</p>	<p>意见基本采纳。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、农业发展相关内容已在“第十章产业发展规划”的“第二节产业发展策略”中增加相关内容。 2、长兴产业相关内容已在“第十章产业发展规划”的“第三节产业空间布局”中予以体现。 3、陈家镇靠近生态敏感地区，不宜做大大大学城引入大规模人口。 4、“生态+动力”战略就是提倡引入适合世界级生态岛的新功能和新经济。 5、一般的轻工业、实体制造产业不适合世界级生态岛未来发展导向。

落实在长兴岛上。

隐晟：好的发展一定离不开高素质人才！除了引进，更要自行培养，如此，后续人才才会源源不断，发展也才具有持续后劲。强烈建议重点发展产业都去引入相关优质高校落户，把东滩大学城做大做强。一个很好的参照系是斯坦福大学，不仅强，也很大，不仅造就了硅谷，并且最终也引领了美国、以及全世界高科技的发展。

赵辉：崇明长期可持续发展需要人才和人气，强烈建议崇明岛引进国内知名大学进驻崇明，也可考虑引进国外知名大学入住崇明。崇明岛的发展前景应该是教育，文化，计算机软件，会展业，休闲度假，养老等产业。

施迪：一方面应注重大旅游板块的全面发展：崇明的生态旅游应该多样化、特色化、商品化。总体感觉崇明旅游景点多样化比较欠缺，东滩、西沙、东平是三个最主要的也是最有名气的景点，东滩和西沙两个景区重合度较高，所以景点多样性不够，崇明的滩涂资源比较丰富，是不是可以选择开发一片优质的滩涂地块作为滩涂娱乐场。其次，景点地方特色不突出。例如东滩既然是候鸟迁徙是他的特色，可以结合摄影、科研等来进一步细化开发旅游项目。西沙的特色是潮汐，可以开发观潮、垂钓为主的旅游项目，但是我觉得温泉旅游项目不适合，因为崇明根本就没有温泉旅游开发的竞争力和资源。东平森林公园既然是一个天然氧吧，就可以开发跑步、高尔夫等运动旅游项目。其次崇明还有风力资源，因此我觉得风筝大赛也是一个亮点。同时我认为崇明作为岛屿垂钓是她的重要特色之一，现在越来越多的人喜欢垂钓活动，所以垂钓运动旅游项目也可以作为今年的特色项目建设。最后，商品化不足。旅游业发展必将带动旅游周边产品的发展，因此就需要我们认真思考我们所开发的旅游是否有周边产品开发。特产是不是让大家所熟知、住的地方是不是有特色、纪念品是不是能够被大家所钟爱收藏、历史是不是能够让大家知道等等。

另一方面旅游硬件设施联动性更强：崇明主

岛是一个狭长的岛屿，东滩、东平、西沙几个旅游景点跨度比较大，从一个景区到另一个景区交通不便，几大景区交通联动性不强。其次是配套酒店设施比较落后，餐饮也发展也比较滞后。另一方面就是主岛的网络设施比较落后，可用免费公共wifi比较少，特别是在景区。只有提供一个高效的通讯网络才能让游客及时的与外界互动，带动宣传。

最后一方面旅游软件基础薄弱：首先，农村居民对建设生态岛的意识 and 想法积极性不高，下级政府对如何发动群众来一起投身到生态岛的建设中没有规划，想法单一，创新度不够，群众发动动力不够。其次，没有一个专业化的旅游服务商参与到生态旅游建设中来。是否可以招商引资一到二家专业化的旅游团队来帮助推广和服务崇明岛的旅游项目中来。最后，政府对在外的崇明青年人才关注度不够，互动性不够，外地的青年人才对崇明建设的了解渠道太过狭窄，如果鼓励崇明青年人到家乡来建设是一个重要的问题。

张曾：针对产业规划，应着手大力推进崇明区特色农业的注资发展，提升崇明岛的特色农业产值及文化旅游产值。结合周边湿地、森林公园等，先行建设生态农业示范村，可以一个或相关联的几个自然村、行政村为先行试点，引入特色农业、休闲观光、民宿旅游等投资合作资金，对田舍、村落进行生态改造升级、统一规划，丰富农田种植品种、提高农田种植效率和观赏性，提升崇明岛特色农业产值及旅游附加值，提升崇明岛生态乡村建设，这是崇明的立岛之本与可持续发展基石！应即刻着手实施！以东平镇圈为核心，引领启隆海永两镇，融合文化创意、绿园花卉、运动健康、休闲旅游及配套服务，规划建设成为崇明滨江文化创意、运动旅游产业区带。

施锡钧：创建居家养老休闲养生新模式。针对现状基本集中连片的农村居民点，可就近设置一定规模的公共食堂，专为相距三五公里内连片居住的老人，便于留守在农村中的老人生活。这项建议，公办、民办、公私合办均可，最好是政府支持给力民办为佳。可选择民居有发展空间的地点建设，也可利用

	民居改扩建，一旦建成运行，取得经验可逐步推广建设。	
乡镇指引	<p>徐忠荣：建议将东平的前哨社区划入陈家镇空间格局：《2035》明确东平空间格局为 1+3，即东平中心镇区+前进、东风、前哨 3 个集镇。问题是前哨集镇地处东滩（陈家镇），距离东平镇 40 公里，横跨 2 个不同的城镇圈。这个现状，既增加了东平镇的社会管理成本，不利于精细化管理；又不利于东滩城镇圈的整体规划、建设和管理，建议考虑调整。</p>	<p>意见基本采纳。 总规中东平前哨社区的功能空间布局超越行政区划限制，与陈家镇统筹布局。</p>
其他	<p>沈建国：建议第二和第三部分合并，其中的四至十五章，归纳为五章：空间规划、生态环境、资源利用、经济社会发展和人居品质。这样，具体内容和发展目标就可以一致，也可以避免原有的 12 个章节中的不少重复之处。</p> <p>英文标题，有的地方尚需斟酌。如 Special Aspects Planning, 改为 Important Sectoral Planning 比较合适。</p> <p>插图：自然和环境的过多，人文方面的太少。另，如第六页的插图，使用很多玻璃的建筑几乎没有设计，没有利用当地原始的建筑材料。过于强调了功能，但是与周围的环境格格不入。还有，过桥和房屋，没有一点崇明建筑的风格或痕迹。</p> <p>徐忠荣：P26 倒数第 2 行“完善地下空间综合利用”，好像多了个“地下”；P98“城桥镇崇明区传染医院”，规范的名称应该是崇明区传染病医院，少了一个“病”；其他地方也有类似的问题，如 P99、p127；P98“堡镇的堡镇中学、民本中学、民一中学”，按照学校的规模、影响力和惯例，民本中学应该列堡镇中学前面；P98“横沙镇横沙中学”，应该是横沙乡横沙中学；P98“包括陈家镇镇高中 1 处”，感到多了个“镇”；P100 表格中长兴中学的地址错了；P102 文化、养老中明确了“无障碍覆盖率 100%”，但体育、医疗等没有，是不是都应该有这个要求？P119 第 4 行“崇明区应全面建成覆盖城乡的污水处理系统”，这是个刚性要求，建议删除“应”；P127 等“各类社区公共服务设施（养老、文化、体育、医疗卫生）”，括号内的说明好像</p>	<p>意见基本采纳。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、近期行动计划在总规后续会有相应规划明确。 2、崇明要建设世界级生态岛，河道水系修复是重要内容和体现，未来加强宣传。总规公示也是公众对此达成共识的途径之一。 3、文字相关问题采纳意见。

	缺了教育，义务教育、幼儿园应该也属于公共服务设施；各乡镇指引，均有这个情况。	
--	--	--

附件 2：核心指标解释

1. 河湖水面率

指河道、湖泊常水位的水体面积和陆域总面积的比值。计算公式为：常水位的水体面积/陆域总面积 $\times 100\%$ 。其中，陆域总面积包含新成陆区域。

2. 新成陆区域规划河湖水率

指滩涂圈围的区域中，规划的河道、湖泊常水位的水体面积和陆域总面积的比值。计算公式为：新成陆区域常水位的水体面积/新成陆陆域总面积 $\times 100\%$ 。

3. 自然湿地保有率

指-5 米等深线以上的滩涂湿地面积。自然湿地保有率是指自然湿地（特指河口滩涂湿地）占岛域面积的百分比，岛域面积为崇明岛陆域面积与周缘湿地之和。

4. 森林覆盖率

指森林面积占土地面积的百分比。森林面积包括郁闭度 0.20 以上的乔木林地面积和竹林地面积、国家特别规定的灌木林地面积。计算公式为：森林面积/土地面积 $\times 100\%$ 。

5. 占全球种群数量 1% 以上的水鸟物种数

指栖息在崇明生态岛的水禽物种或亚种的某一种群占全球种群达到 1% 的物种数量，以生态岛各相关观察点年内实际观测到有一的水鸟类种群数作为数据。

6. 环境空气质量优良率（以 AQI 表征）

指 AQI 小于等于 100 的天数占全年天数的比例。

7. 海岛自然岸线保有率

指海岸线相互作用自然形成的海岸线，以及经整治修复后具有自然属性的海岸线。计算公式为：海岛自然岸线/海岛岸线 $\times 100\%$ ，其中分子是崇明东滩鸟类国家级自然保护区自然岸线 42.3 公里，分母为有居民海岛岸线 307.0 公里，因此，崇明区 2016 年现状海岛自然岸线保有率 13.78%。

8. 地表水水环境功能区达标率

指岛域内地表水水质达到《地表水环境质量标准》（GB3838-2002）中相应标准的百分比。地表水

监测断面包括《崇明区水污染防治目标责任书》中列出的 26 个考核断面以及 6 个村镇级河道监测断面。计算公式为：年均值达到相应标准的监测断面数（个）/所有监测断面数（个）×100%。

9. 农田土壤调查点位达标率

指农田土壤达标点位占总监测点位的比例，指标评价方法采用内梅罗指数。计算公式为：达到一级标准农田土壤监测点位数/农田土壤监测点位总数×100%。

10. 受污染耕地安全利用率

指由专业部门认定受污染、不适宜耕作的耕地，在规划期内经治理修复后达到相关标准规定，可作为耕地再次利用的比例。

11. 可再生能源装机量

是指风能、太阳能、水能、生物质能、地热能和海洋能等可再生能源（非化石能源）转化为电能的最大发电能力。

12. 单位生产总值能源消耗降低率

指每生产万元 GDP（国内生产总值）所消耗的能源相对于基准年的降低率。

13. 生活垃圾资源回收利用率

指生活垃圾再生资源回收和资源化利用量占产生总量的百分比。包括有机垃圾资源化利用、焚烧再利用、资源回收利用。

14. 建设用地总规模

指全区范围内全口径建设用地总面积。

15. 永久基本农田保护任务

指国家层面确定的崇明不得占用的耕地面积保护任务。

16. 耕地保有量

指陆域范围内耕地总量。

17. 生态空间面积

指纳入空间管制的各类生态用地的空间面积。

18. 生态保护红线面积

指为保障城市生态安全、提升城市生态服务功能、维护生物多样性所划定的严格管控的空间边界面积。

19. 城市开发边界面积

指为保护耕地、生态环境，控制建设用地蔓延，促进城市空间集约高效、紧凑布局而划定的城市集中建设区范围的边界面积。

20. 城市开发边界内新增建设用地面积

指城市开发边界内建设用地的可新增空间面积。计算公式为：规划城市开发边界内规划建设用地面积-城市开发边界内现状建设用地面积。

21. 郊野公园数量

指位于城市开发边界外、具有生态特色、融合文化景观等功能的郊野公园的数量。

22. 新增建设用地占用耕地面积

指全区范围内新增建设用地占用耕地的面积。

23. 战略留白空间规模

指在城市开发边界内为长远发展预留的规划建设用地（现状大部分为已建设用地，少部分为农用地）。

24. 土地整治补充耕地面积

指经过土地整治补充的耕地面积。

25. 现状建设用地减量化面积

指城市开发边界外的建设用地减量化的累计规模。

26. 常住人口规模

指居住半年以上的人口总数。

27. 新增中小套型住房比重

指套型建筑面积 90 平方米以下的住房占各种套型住房的比例。

28. 新增住房中政府、机构和企业持有的租赁性住房比例

指新增住房中政府、机构及企业持有的租赁性住房套数和新增住宅总套数的比值。

29. 城镇社区综合服务设施（养老、文化、体育、医疗设施）15 分钟步行可达率

指城镇社区范围内养老、文化、体育、医疗等社区公共服务设施 15 分钟步行可达覆盖面积与城镇社区总面积的比值。

30. 居民人均可支配收入增长

指规划年居民家庭全部现金收入能用于安排家庭日常生活的那部分收入相对历史年的增长率。

31. 生态、生活岸线占比

指生态与生活岸线占全部岸线的比重。计算公式为：沿海、沿湖、沿河两侧的生态型与生活型岸线长度/总岸线长度 $\times 100\%$ 。

32. 骨干绿道总长度

指骨干型绿道的总长度。

33. 人均公园绿地面积

指公园绿地面积和常住人口总量的比值。计算公式为：公园绿地面积/常住人口 $\times 100\%$ 。

34. 公共交通占全方式出行比例

指使用地铁、轻轨、市域铁路、轨道快线、无轨电车、常规公交等集约型公共交通方式，以及班车、校车、定制公交等辅助型公共交通方式的出行量，占全部出行总量的比值。

35. 城镇建设区范围内公共交通站点 500 米覆盖率

指在城市开发边界范围内，公共交通站点 500 米覆盖面积占城市开发边界面积的比重。计算公式为：城镇建设区范围内公共交通站点 500 米所覆盖的面积/城镇建设区面积 $\times 100\%$ 。

36. 绿色交通出行比重

指采用步行、自行车、公共交通等交通方式的出行量占全方式出行总量的百分比。

37. 全路网密度

全路网指城市建成区内快速路、主干路、次干路、支路、街坊总弄等道路构成的道路网络。既包含所有机动车可通行的道路，也包括向步行、自行车开放并贯通的街坊道路。全路网密度是上述所有道路总长度和城市开发边界内建成区用地面积的比值。

38. 应急避难场所人均避难面积

指应急避难场所面积和常住人口总量的比值。

39. 城镇污水处理率

指城镇建成区内经过污水处理厂（站）处理且达到排放标准的污水量与污水排放总量的百分比。
城镇污水处理率=城镇污水处理量/城镇污水排放量×100%。

40. 农村生活污水处理率

指农村生活污水处理包括纳管进城镇污水处理厂处理、组团式集中生化处理和就地分散经标准化粪池处理等多种处理方式。

41. 生活垃圾无害化处理率

指无害化处理的垃圾数量占生活垃圾产生总量的百分比。

42. 全社会研究与实验发展经费支出（R&D）占地区生产总值的比例

指全社会研究与实验发展经费支出（R&D）占地区生产总值的比例。计算公式为：全社会研究与实验发展经费支出（R&D）/地区生产总值×100%。

43. 绿色食品认证率

指依据《绿色食品标志管理法》认证的绿色无污染可使用食品数量与总食品数量的比值。

44. 历史文化风貌区面积

指划定为历史文化风貌区的总面积。

附件 3：主要图纸

1. 土地使用规划图
2. 生态空间规划图
3. 基本农田规划图
4. 城市开发边界规划图
5. 文化保护控制线规划图
6. 公共服务设施规划图

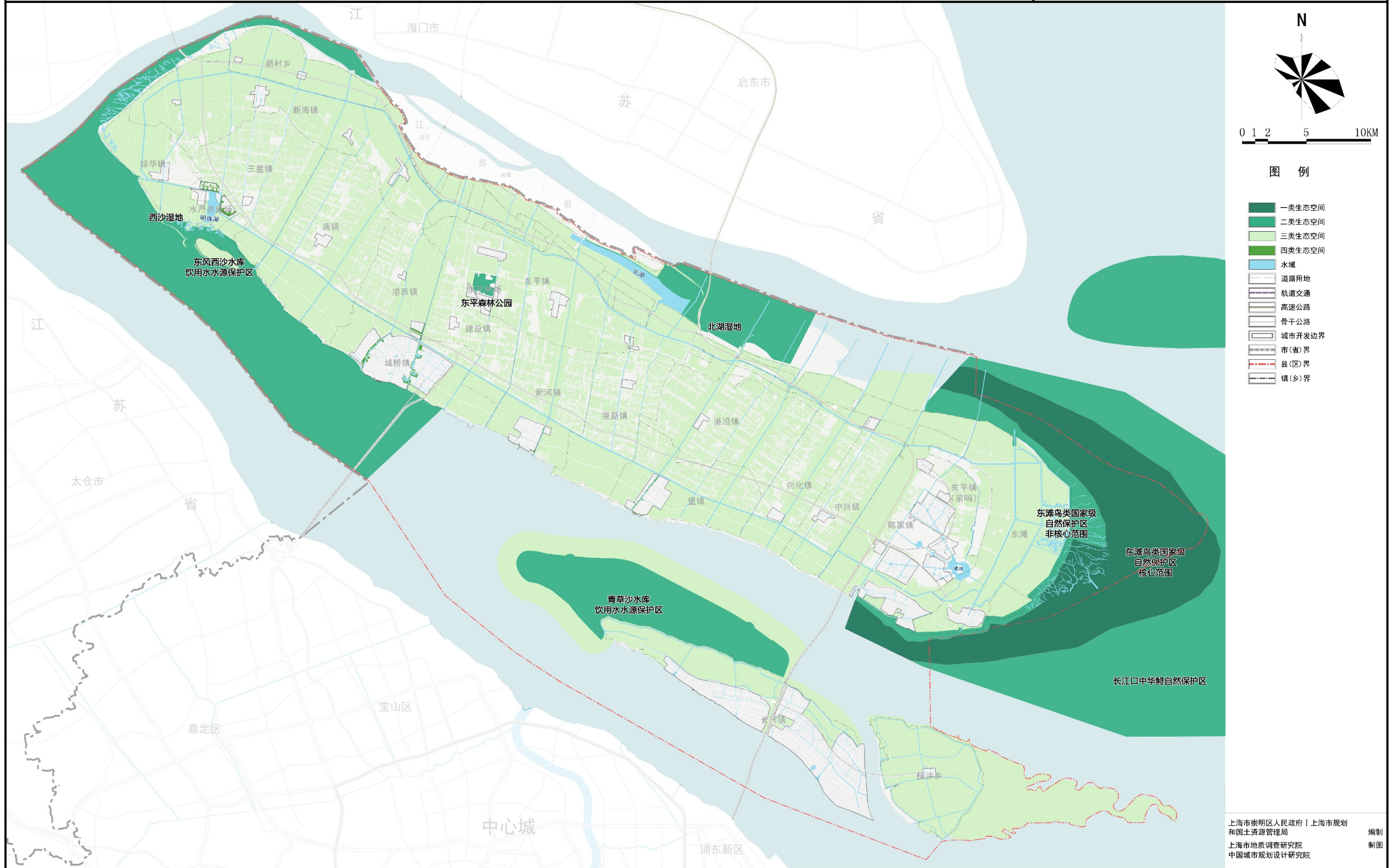
崇明区总体规划暨土地利用总体规划（2017-2035）

01 土地使用规划图



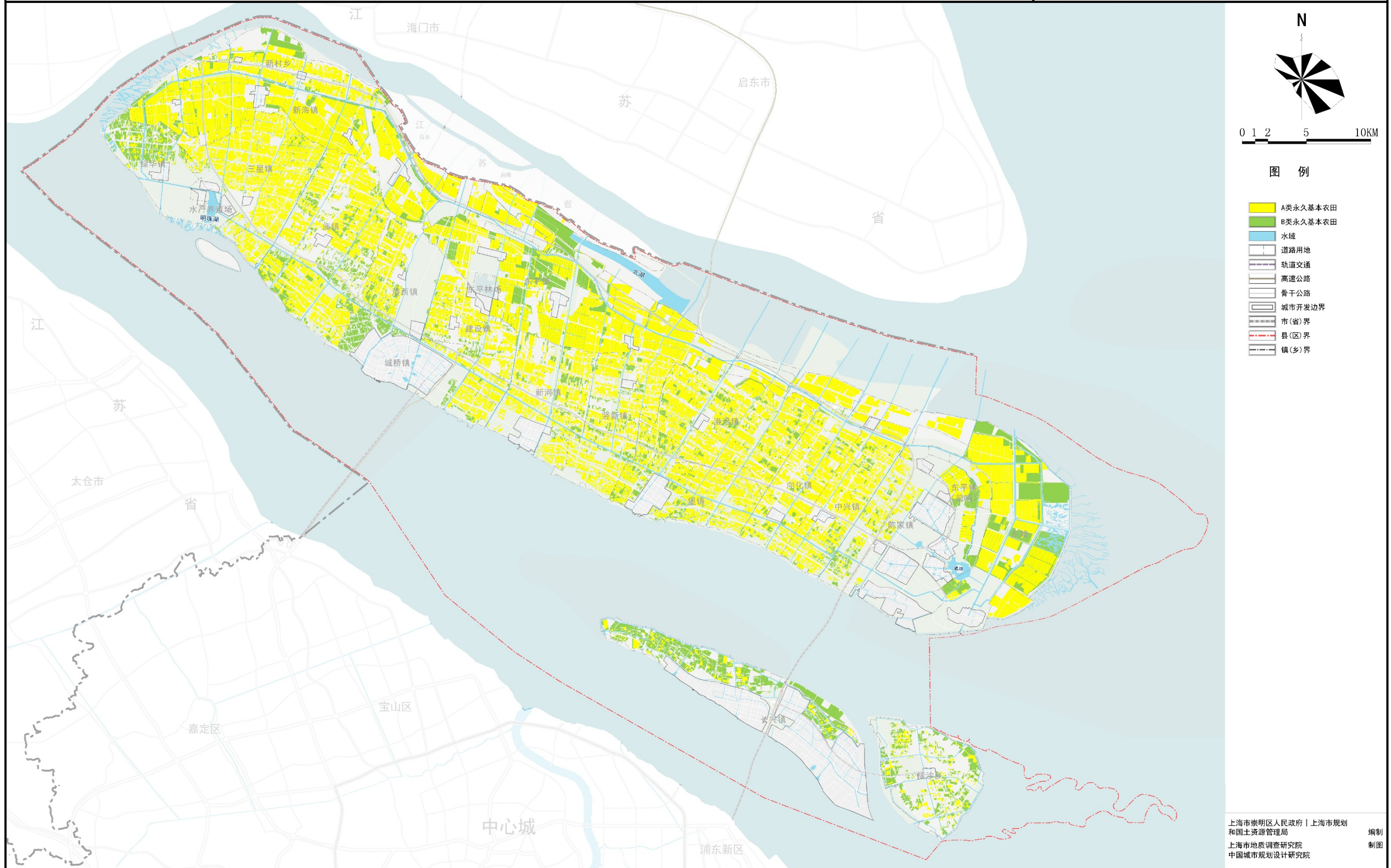
崇明区总体规划暨土地利用总体规划（2017-2035）

02 生态空间规划图



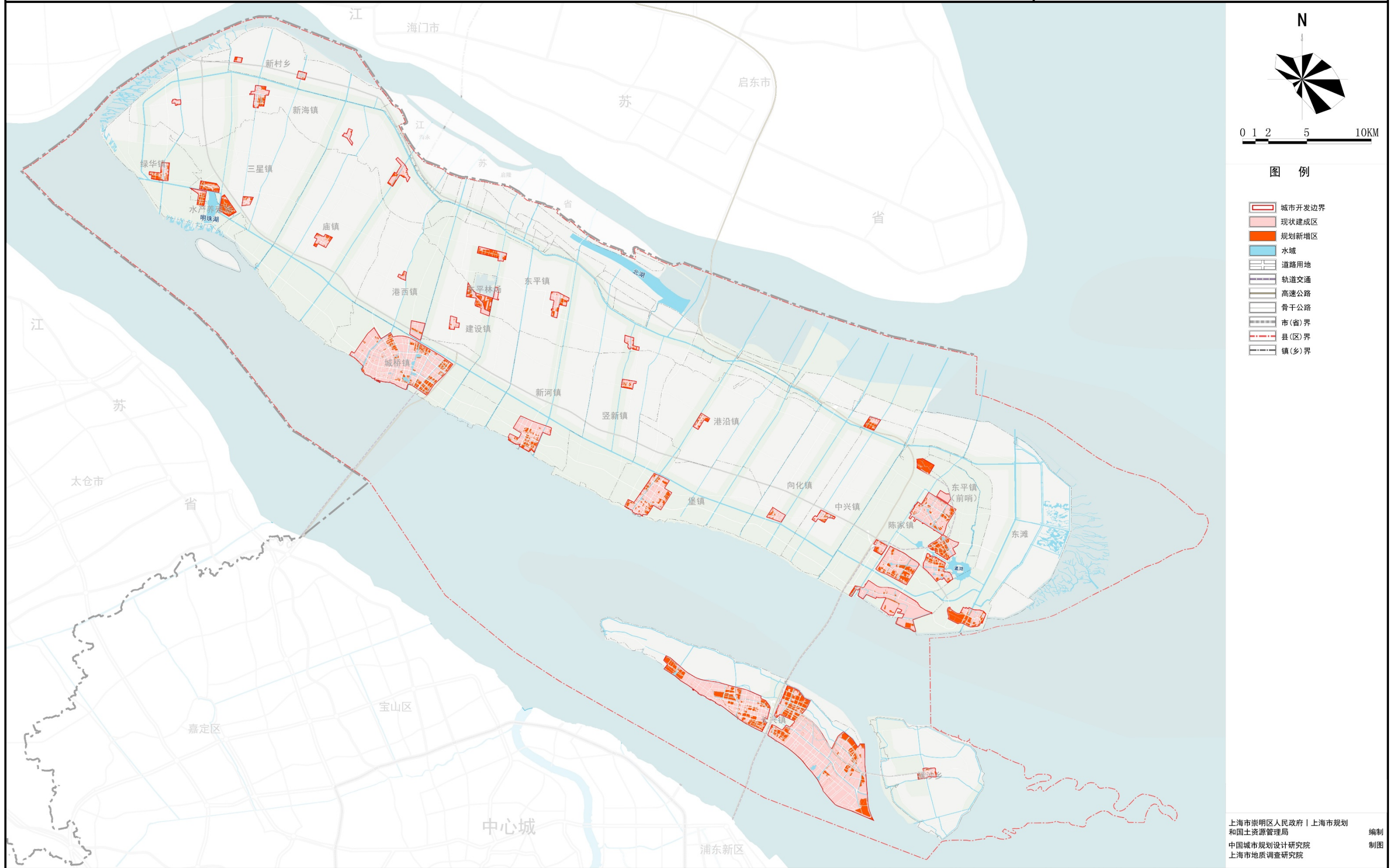
崇明区总体规划暨土地利用总体规划（2017-2035）

03 基本农田规划图



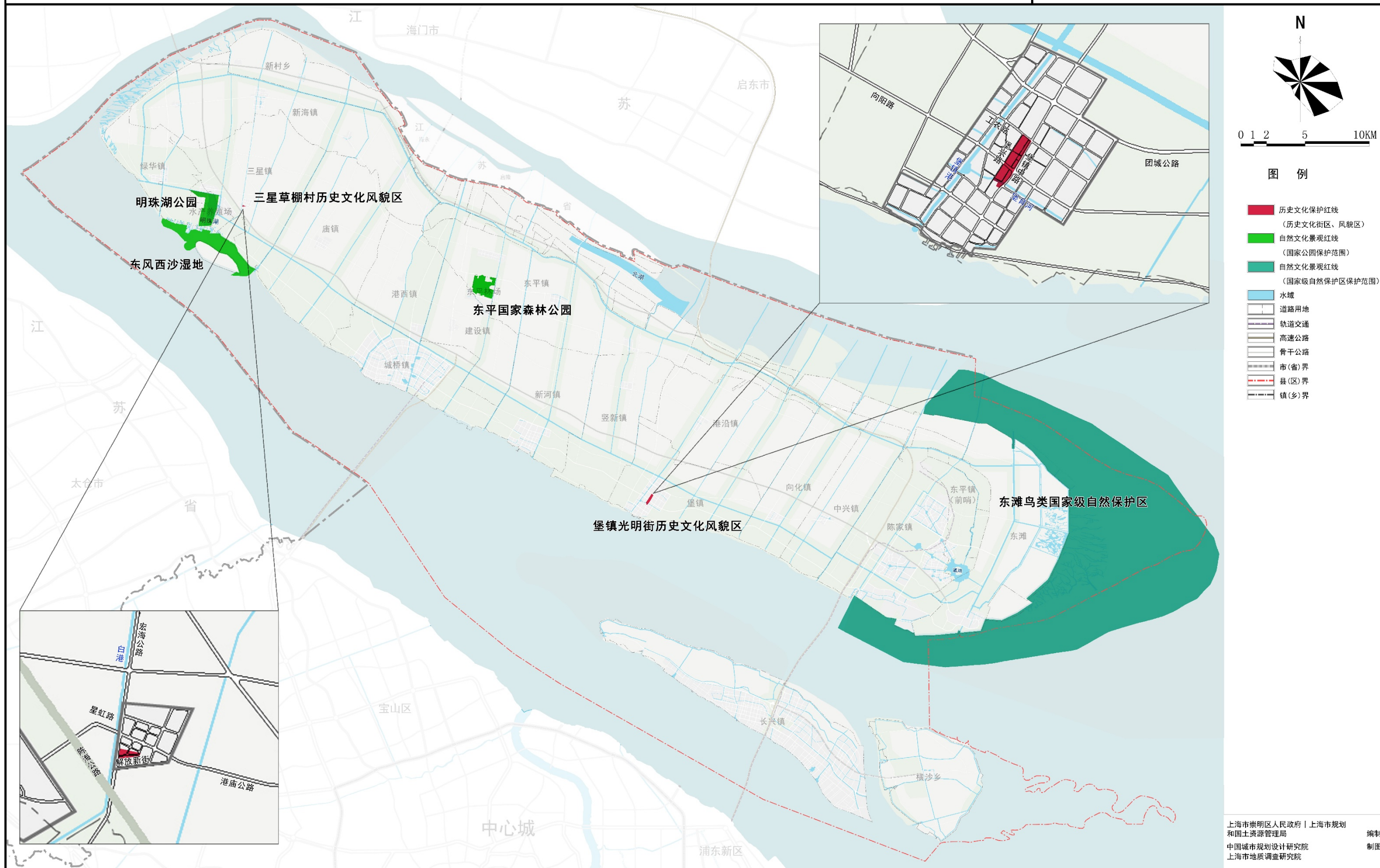
崇明区总体规划暨土地利用总体规划（2017-2035）

04 城市开发边界规划图



崇明区总体规划暨土地利用总体规划（2017-2035）

05 文化保护控制线规划图



崇明区总体规划暨土地利用总体规划（2017-2035）

07 公共服务设施规划图

