

# 上海市人民政府文件

沪府发〔2022〕1号

---

## 上海市人民政府关于印发 《崇明世界级生态岛发展规划纲要 (2021—2035年)》的通知

各区人民政府,市政府各委、办、局:

现将《崇明世界级生态岛发展规划纲要(2021—2035年)》印发给你们,请结合实际,认真按照执行。

2022年1月7日

(此件公开发布)

# 崇明世界级生态岛发展规划纲要

(2021—2035 年)

## 一、明确总体战略

### (一) 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻习近平生态文明思想,牢固树立“绿水青山就是金山银山”理念,以高质量发展统筹全局,立足新发展阶段,贯彻新发展理念,服务构建新发展格局,深入实施乡村振兴战略和长三角一体化发展战略,严格落实长江大保护任务要求,坚持生态立岛不动摇,坚持生态优先、绿色发展,促进经济社会发展全面绿色转型,深入践行人民城市重要理念,持续提升社会主义现代化国际大都市的生态文明软实力,推动率先创建具有中国特色的生态产品价值实现制度体系,统筹好高水平保护和高质量发展,打造人与自然和谐共生的“中国样板”,让崇明世界级生态岛成为彰显中国作为全球生态文明建设重要参与者、贡献者、引领者的重要窗口。

### (二) 发展原则

一是保持战略定力。保持历史耐心和战略定力,以“功成不必在我”的精神境界和“功成必定有我”的历史担当,坚持生态保护第一,统筹保护和发展,一张蓝图绘到底,一茬接着一茬干,推动美好蓝图变为生动现实。

二是提升发展品质。主动丰富内涵、持续拓展外延,将有限空间谋划好、保护好、利用好,打造“滩水林田湖”生命共同体。以绿色发展、品质提升为导向,打造高能级生态,推动高质量发展,创造高品质生活,实现高效能治理,发挥长江经济带绿色发展示范引领作用。

三是推动价值实现。持续探索在保护中发展的新机制,以人为本、创新驱动,走出“绿水青山就是金山银山”的生态发展之路,实现生态保护、绿色发展、民生改善相统一,推动生态价值、经济价值、社会价值共同实现。

### (三)战略目标

到 2035 年,将崇明世界级生态岛打造成绿色生态“桥头堡”、绿色生产“先行区”、绿色生活“示范地”,成为引领全国、影响全球的国家生态文明名片、长江绿色发展标杆、人民幸福生活典范,向世界展示“人与自然和谐共生”的建设范例。

#### 1.国家生态文明名片

依托国际重要湿地等世界级自然资产,加快探索生态文明建设的崇明案例,形成大型复杂人居河口岛屿系统解决方案,展示高难度、高水平生态文明实践成果。先行探索“碳中和”路径,实现发展方式绿色变革,构建人与自然生命共同体,成为中国递向世界的一张靓丽生态名片。

#### 2.长江绿色发展标杆

强化科技赋能,做精生态农业,做强本地品牌,搭建功能性平台,

做大农业生态圈,成为长江流域农业创新发展重要策源地。强化生态赋能,大力发展“康”“养”“体”“游”等特色产业,拓展康复医疗、养老养生、文体旅游、总部经济等业态,打造长三角生态产业新高地。

### 3. 人民幸福生活典范

满足人民群众对美好生活的向往,合理优化城乡格局,持续提升人居环境。不断改善教育、医疗、文体等优质资源供给,与中心城区同进步、共发展,不断增进民生福祉,绘就林水人城和谐画卷,成为令人向往的宜居乐土。

## 崇明世界级生态岛发展指标体系

序号	指 标	单 位	目标值 (至 2035 年)
1	占全球种群数量 1% 以上的水鸟物种数	种	>12
2	长江河口水生生物旗舰物种种群数量	头	>40
3	地表水达到或好于Ⅲ类水体比例(市、区、镇级河道断面)	%	市、区级 100 镇级 >95
4	土壤健康度(土壤质量、土壤肥力、土壤生物)优良点位比例	%	>80
5	生态空间(滩水林田湖)占比	%	>86
6	碳排放量	万吨 CO <sub>2</sub> eq.	≤35
7	生态产品总值年增长率	%	高于 GDP 增速
8	第三产业增加值占 GDP 比重	%	≥80
9	人均社会事业财政支出	万元	>4
10	公众综合满意度	%	>90

## 二、推动生态能级高标准跃升

### (一) 厚筑生态资源本底

#### 1. 建设美丽河湖

保护河湖空间。维护河湖空间完整、功能完好、生态安全,严

控河湖岸线,严格水域、岸线等水生态空间管控,严禁侵占河道、围垦湖泊。优化水环境质量。推进城镇污水污泥处理处置稳定达标,农村污水处理设施建设和提标改造,深化探索符合实际的农村生活污水治理技术和模式,维护设施稳定运行。开展水生生态系统修复,提升河道在生态景观、农业灌溉等方面的综合价值。统筹生态清洁小流域建设。区域化、系统化治理镇村级河道,归并调整水系,打通断头河,改造排涝圩区。开展河道生态治理,实现河湖通畅、生态健康、清洁美丽、人水和谐。

## 2.保育生态沃土

强化土壤风险防控。建立健全农用地分类管理制度,持续开展农田土壤健康监测评估。推进农业面源污染治理,强化受污染农用地安全利用措施,加强在产企业土壤污染预防管理,注重土壤与地下水污染协同防治。推进土壤生态保育。推进土壤生态保育技术研发,实施土壤生态修复示范工程,加快重点地区土壤生态保育。推广新型高效绿肥和生态施肥技术,提升土壤有机质含量,提高土壤生物多样性,强化农田土壤固碳能力。

## 3.培育品质森林

完善林网结构。统筹布局林业发展空间,强化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,提高生态廊道连续性,稳步提高森林覆盖率。积极创建森林城市,建设乡村公园,打造乡风浓郁的林水田园。优化林木品质。加强中幼林抚育、退化林修复、低效(低产)林改造,构建有层次、有结构、有

景观的全域林地空间体系,优化完善林相结构,丰富林木色彩,提升森林资源蓄积量、稳定性和碳汇能力。提升林地服务功能。建设遍及城乡的绿道网络和生态服务设施,推进林业发展成果更好地惠及百姓。

#### 4.守望静谧蓝天

强化大气污染防治。强化源头防控,加强扬尘、餐饮油烟、农业源大气污染物、挥发性有机物等污染防治,加强重点排放源治理。加强大气综合治理研究和监测预警,鼓励企业采用先进生产工艺和治理技术,确保达标排放,力争达到近零排放。防治环境噪声污染。鼓励低噪声运输工具、机械工具使用,降低噪声源。控制噪声辐射,对主要道路沿线区域加大噪声治理力度,严格控制道路与声环境敏感目标的防护距离。

### (二)呵护自然生机活力

#### 1.严守生态保护空间

构建生态安全格局。严守生态保护红线,实行生态空间分类管控,保护长江口滩涂湿地资源,合理增加自然湿地保有量,构建促进物种迁徙和基因交流的生态廊道,全面提升生态系统质量和稳定性。科学管控土地资源。严守城市开发边界,锁定建设用地总规模,开展全域土地综合整治,为未来发展留足战略空间。严控人口规模与建筑高度。严格控制常住人口增长,持续优化人口结构。按照“中国元素、江南韵味、海岛特色”的要求,全岛严格实行新建建筑高度分级管控,彰显世界级生态岛风貌特色。

## 2. 守护动物栖息天堂

加强鸟类栖息地生态修复。完善湿地保护管理网络,持续实施长江口滩涂湿地生态修复,重点关注长江口北支湿地修复,加强外来物种管控,有序恢复湿地生态秩序,依法禁止猎捕以及其他妨碍野生动物生息繁衍的活动,优化水鸟栖息环境。实施水生珍稀濒危物种拯救行动。落实国家关于加强长江水生生物保护和长江禁捕相关规定,强化水生生物重要栖息地修复和完整性保护,实施以中华鲟、长江江豚为代表的河口珍稀濒危水生生物抢救性保护行动,开展珍稀濒危物种人工繁育、增殖放流和种群恢复工程,全方位提升水生生物多样性保护能力和水平,提升长江水生生物完整性指数。推动生物多样性迁地保护。完善生物资源迁地保存繁育体系,加强替代生境研究和示范建设,研究建立野生动物收容救护平台、种质资源库等各类抢救性迁地保护设施,保护生态系统、生物物种和生物遗传资源。

## 3. 密织生态监测网络

建立一体化生态环境监测网络。按照“天地融合、全面覆盖”的原则,完善生态环境监测预警网络,应用新一代信息技术,实现滩水林田湖实时精准管控。将崇明岛全部陆域、长江北支范围一并纳入生态环境预警监测体系,推进监测数据、预警预报以及管理信息的互通互享。推进生态产品统一登记核算。推进岛域森林、湿地、水体等自然资源统一确权登记,定期修订崇明岛自然资源资产负债表,探索生态产品实物量核算方法、生态产品实物量定价方

法、生态产品价值量核算方法,建立健全简明科学、统一规范的生态产品价值核算体系。构建生物多样性保护监测体系。完善生物多样性调查监测技术标准体系,开展长期监测、周期性调查,推动生物多样性监测现代化。研究开发生物多样性预测预警模型,建立预警技术体系和应急响应机制,实现长期动态监控。

### (三)深化跨区域生态共治

#### 1.推动全岛生态资源可持续利用

提升自然保护区能级。推动申报黄渤海候鸟栖息地(第二期)世界自然遗产,严格保护世界遗产的真实性和完整性,鼓励企事业单位、社会团体、市民积极参与世界遗产保护和研究。打响生态岛科普教育品牌。依托东滩鸟类国家级自然保护区、西沙国家湿地公园等自然资源,建设科普教育基地,科学谋划形式多样的宣传教育活动,实现由“大自然中建设博物馆”向“建设大自然博物馆”转型,营造“人人都能亲近大自然”的环境氛围,提升公众生态素养。

#### 2.加强区域生态环境管理协同

推动长江流域生态环境共保共治。落实《中华人民共和国长江保护法》和《长江经济带发展规划纲要》《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》要求,探索流域及上下游协作机制,协同开展河口地区生态环境科学研究,推进大气和水体联合监测、监督、执法,加强区域管理协作,推动流域信息共享、污染共治、生态共保,完善跨行政区重大环境污染事件的应急联动机制与保障。强化长江口绿色发展战略协同。推动落实“东平—海永—启隆”三镇协同规划,



建立崇明世界级生态岛跨区域规划管理机制,实施建设用地总量、建筑高度、建筑风貌以及人口规模协同管控。深化推进跨行政区域联合执法,共同构建长江口保护开发战略协同区。

### 3.深化国际生态交流合作

共建国际生态科研高地。引入国家级生态研究机构,建设崇明世界级生态岛生态环境科技创新平台,设立长江口生态科学研究院,开展重大生态科研项目。与高水平国际生态保护组织开展长期合作,举办国际生态科研学术交流活动。搭建国际绿色合作桥梁。发展国际友好合作城市,与国内外自然保护区建立姊妹保护区,推动亚太生物迁徙通道沿线地区形成保护共识,共建人与自然生命共同体。拓展与国际机构常态化合作,培育发展本土国际组织,建设绿色发展合作展示推广平台,推动项目“引进来”“走出去”,深化大型复杂人居河口岛屿建设,持续提升生态岛国际影响力。

## 三、实现绿色低碳高起点突破

### (一)推动能源绿色转型发展

#### 1.加快发展可再生能源

加快发展光伏发电。发展新型农光互补发电系统,充分利用建筑屋顶资源,发展与建筑结合的高效分布式并网光伏发电系统,稳步提高光伏装机容量。稳妥发展风力发电。结合候鸟保护要求,优化陆上风电设施布局,发展海上风电项目,探索实施深远海风电示范试点。加大生物质能等其他可再生能源利用力度。加强

农作物秸秆、林业废弃物、沼气等生物质能利用,推进地热能开发利用,探索实施地热资源利用示范工程。

## 2.构建高效低碳能源体系

构建以新能源为主体的新型电力系统。加强风电、光伏发电精准预测和调度,推进电力源网荷储一体化和多能互补发展,试点建设源随荷动、源荷互动、供需匹配的能源电力系统。优化提升配电网结构,完善智能微网建设。结合储能技术发展,发展新型电力储能设施,推动氢储能在可再生能源消纳电网调峰等场景应用示范。发展天然气等低碳能源。结合城乡格局调整,完善输配管网,扩大天然气使用覆盖面,为重点区域及重大项目配套建设天然气管道和分布式能源站点,提升天然气供应保障能力。

## 3.推进碳排放精细化管理

开展温室气体排放监测管理。建立动态监测、预警分析平台,为全岛碳中和提供数据支撑。探索建立生态系统碳汇监测核算体系,加快遥感测量、大数据、云计算等新兴技术在碳排放实测领域的应用,开展森林、海洋、湿地、农田等碳汇本底调查和储量评估,实施生态保护修复碳汇成效监测评估,并相应完善资产确权、交易等功能,探索建立蓝碳交易中心。加强能源精细化管理。建设生态岛能源管理平台,建成重点用能单位和大型公共建筑的能耗在线监测平台,强化能源审计管理制度,优化完善节能审查制度。

## (二)倡导低碳产业技术与应用

### 1.推进产业节能降碳

实施产业绿色低碳转型。原则上不得新建、扩建“两高”项目，挖潜存量项目，督促改造升级，加快落后产能淘汰，推动产业体系向低碳化、绿色化、高端化优化升级。有效盘活存量工业用地资源，提升园区品质，发展新型园区经济。注重源头创新，突显产业特色，推动面向未来的高端产业集聚发展。推进重点用能设备节能增效。大力推动绿色产品认证和能效标识制度，推广先进高效的产品设备，加快淘汰落后低效设备。加强新型基础设施节能降碳。优化新型基础设施空间布局和用能结构，推广采用直流供电、分布式储能、“光伏+储能”等模式，提高非化石能源消费比重。

## 2.推广绿色建造技术

推动建筑领域全生命周期绿色低碳转型。推广绿色低碳建材，强化 BIM 技术应用，大力发展装配式建筑，逐步推广超低能耗建筑，打造近零能耗建筑示范项目，鼓励建设零碳示范生态社区。推进新建农房绿色化建造，推动农房执行节能设计标准。推广可再生能源在建筑领域应用。推进可再生能源规模化应用，推动太阳能光热、光电、浅层地热能、空气能、生物质能等新能源的综合利用，大力发展光伏瓦、光伏幕墙等建材型光伏技术在城镇建筑中一体化应用。探索推广集光伏发电、储能、直流配电、柔性用电于一体的“光储直柔”建筑，推动公共机构、大型公共建筑采用高效制冷设备。

## 3.探索低碳技术应用

强化绿色低碳基础研究和前沿技术布局，加快先进适用技术

研发和推广,建立完善绿色低碳技术评估、交易体系和科技创新服务平台。结合崇明岛“碳中和”实践,探索新型电力及可再生能源利用关键技术、低碳/零碳建筑和交通技术、新型二氧化碳捕集利用技术、固碳及生态碳汇增汇技术等研发,推动绿色低碳重大科技攻关和推广应用。

### (三) 践行绿色生活方式

#### 1. 构建资源节约型社会

促进绿色消费。弘扬崇尚勤俭节约的社会风尚,大力推动消费理念绿色化,推进农村移风易俗,推广绿色消费产品,引导居民自觉践行绿色消费。完善生活垃圾分类回收利用。推进生活垃圾源头减量,优化完善可回收物“点站场”体系,加快完善生活垃圾处置设施布局,提升生活垃圾回收利用能力。加强生物质资源循环利用。推进秸秆网格化收集及综合利用、特色水产智能化零排放养殖等生态循环链模式,推广“鱼塘—水稻—湿地—林地”养殖尾水综合治理循环利用模式,形成全域农业生态系统大循环。提升废弃物处置能力。依托静脉产业园,提升固废循环利用产业能级,完善固废中转储运体系,布局利用处置设施,创建循环型岛屿。

#### 2. 鼓励全岛绿色出行

推广新能源和清洁能源交通工具使用。构建绿色交通运输体系,推进交通能源结构转型,扩大清洁能源在交通领域的应用,加快公共领域车辆全面电动化,积极鼓励社会乘用车领域电动化发展,持续提高船舶能效水平,加快发展电动内河船舶,推进充电桩、

配套电网、加气站、加氢站等设施建设。构建便捷通达舒适的绿色出行网络。以轨道交通为依托,建设快速绿色交通工具换乘体系,结合轨道交通枢纽设施,布设换乘停车场、分时租赁网点等换乘设施。打造宜人的慢行环境,制定差别化慢行分区策略,形成不同功能自行车通道和步行道网络,构筑以“公交+慢行”为主导的绿色多元化公共交通系统。

#### 四、促进生态产业高水平发展

##### (一)持续壮大绿色新农业

###### 1.打造农业高地

搭建农业科技创新功能性平台。推进崇明国家级农业科技园区建设,打造全国农业科技成果转移服务中心等国家级平台,引进农业高等教育与科研机构,实施重大农业科研项目,培育农业合作产业园,促进农业产学研协同创新。做大农业科技创新生态圈。壮大农业科技龙头企业,集聚科技成果转化、农业科技金融、产权交易服务、农产品检测认证等服务机构,形成全要素产业生态圈,全面提升农业科技创新水平,加大辐射带动力。发展特色种源产业。建立长江流域特色种质资源库,保护畜禽水产遗传资源品种,加大对中华绒螯蟹、刀鲚、凤鲚、鳊鲈、沙乌头猪、长江三角洲白山羊、上海水牛等特色种质资源保护力度,研发、引试或繁育推广新品种、新品系,打造现代农业种业创新区。发展农产品精深加工。加大生物、工程、环保、信息等技术集成应用力度,提升农产品精深加工水平。引导和促进农产品及加工副产物循环利用、全值利用、

梯次利用,不断挖掘农产品加工潜力、提升增值空间。

## 2.做强农业品牌

打响“两无化”(无化学肥料、无化学农药)种植品牌。合理确立“两无化”生产经营品类与规模发展布局,建立并推行“两无化”生产经营地方标准、行业标准。依托崇明独特的自然禀赋,推广人放天养、自繁自养等原生态种养模式,擦亮香酥芋、金瓜、白扁豆等崇明优势农产品品牌。做专做精特色农业。发挥“后花博效应”,做大做强现代花卉产业,推动花卉种源研发、生产示范、花卉交易集群化发展。依托庙镇藏红花、绿华镇铁皮石斛、三星镇苦草等药用植物种植基地,推进中药材种植、研发、应用全产业链发展。强化品牌认证和管理。建立健全“崇明”地理标志品牌认证和管理平台,加大绿色有机农产品认证力度,扩大区域公共品牌覆盖面,加大优质农产品品牌知识产权保护力度。

## 3.发展数字农业

提升农业数字化水平。布局“数字农场”“无人农场”应用场景,推动国家数字农业创新中心建设,促进新一代信息技术与都市现代绿色农业全面深度融合,普及精准化农业作业,实现全生命周期智能化闭环管理。推广农业“机器换人”。优化农作物生产管理技术,实施粮食生产全程机械化标准化试点项目,提高蔬菜、林果行业生产“宜机化”水平,推动实现规模农业生产全程机械化。聚焦农业绿色生产基地,发展“全程机械化+综合农事”服务。

## (二)全力打造活力新康养

### 1. 做强医疗康复服务

建设区域医疗高地。打造长三角康养服务一体化的重要节点,积极引入三甲医院,促进康养与医疗机构双向合作,构建多层次的康养医疗服务体系,培育一批服务优质、技术精湛、管理规范的社会办医疗机构品牌。开展国际医疗旅游服务,推进健康保险和医疗支付与国际接轨。完善康复护理服务体系。发展康复医院、保健院、疗养院、体检中心等医养结合的特色健康医养服务,引入健康教育机构,提升康复护理服务水平。

### 2. 做优养老养生服务

提升养老服务供给品质。推进老有所乐,围绕活力老人品质生活需求,积极发展老年休闲“乐活”体验消费,形成有全国影响力的养老服务品牌。推进老有所安,创新身心双养、内外皆养的养老理念,打造激发积极性、能动性和创造性的老年社会平台和获得体系,增强老年人的社区归属感、价值认同感、心理获得感和身心幸福感。发展全龄健康养生服务。鼓励社会主体投资康养产业,依托崇明岛生态资源,结合各年龄段康养需求,开发健康检测、亚健康防治、美体美容、养生运动、营养膳食、心理诊疗等相关产品与服务,推出个性化健康管理整体解决方案。

### 3. 推动康养多元融合发展

推动康养与农业融合发展。依托崇明特色农产品优势,积极开发康养系列食品、保健品,发展中医药养生特色产品和服务,建设与中药科技农业、名贵中药材种植、田园风情生态休闲旅游结合

的养生体验基地。推动康养与旅游融合发展。依托旅游和养生资源,将休闲度假与养生保健、修身养性有机结合,拓展养生保健服务模式,打造健康旅游产品和健康旅游线路。推动康养全产业链发展。建设一批康养基地、康养社区,打造规模大、功能全的健康管理综合体,探索“医、教、研、康、养、游”全方位健康养生服务模式。加快推动康养服务业大数据建设及应用,加快整合各类信息,实现相关产业数据有效融合、衔接,提升管理水平和服务效能。

### (三)积极发展生态新经济

#### 1.展现生态文旅魅力

打造长江文化集成展示平台。实施“长江文化+”,整合提升、创新利用长江流域文化旅游资源,展示长江大保护成果,研究建设长江河口博物馆等辐射长江流域和长三角地区的重大文化项目,不断丰富优质文化供给。厚培生态文化品牌。充分挖掘江南文化、江海沙地文化、乡村文化内涵,打造一批留得住文脉、记得住乡愁的生态文化村镇,建设一批望得见林、看得见水的文化休闲地。做强花卉文化创意产业。统筹花博会设施综合利用,加快建设“上海花港”,大力推进融花饮、花饌、花饰、花画、花具、花节、花事、花艺、花展、花旅等于一体的花卉文化创意产业发展,丰富花卉文化产品供给。

#### 2.提升旅游度假体验

开发精品旅游项目。打造国家全域旅游示范区和国家长江口生态旅游基地,培育“静谧西沙”“雅致东滩”等若干特色旅游空间,



建设一批生态保护与旅游发展一体化的生态友好型旅游项目,发展精品小众生态旅游产品。实施精品民宿、精品乡村酒店和乡村旅游管理与服务品质提升工程,按照地方特色、乡土气息与标准化、功能化相结合的原则,打造一批标志性乡村旅游精品项目。优化旅游休闲体验。提升东平森林公园、西沙明珠湖、东滩湿地公园品质,引进国际知名品牌度假酒店,完善配套旅游服务设施,开发多元化休闲旅游产品,打造集观光、休闲、度假、体验于一体的高水平旅游服务体系。

### 3.焕发体育运动活力

做强体育品牌赛事。持续发展自行车、铁人三项、马拉松等国际体育品牌赛事,积极培育扶持自主品牌赛事。强化赛事市场化运作,增强体育赛事的观赏性和娱乐性,发展形式多样、普及性强的体育竞赛表演项目,发挥体育赛事综合效应。发展特色休闲运动。依托崇明岛自然生态优势,建设体旅融合的环岛自行车道系统,推进一批体育公园、健身步道、徒步骑行驿站、自驾游营地建设。探索发展新兴项目,满足各类人群、不同层次的体育消费需求,打造户外运动天堂。做大体育运动产业生态圈。打造路跑、自行车、太极拳、马术等户外运动基地,营造良好的体育产业发展环境,形成若干体育产业集聚区,打造陈家镇东滩自行车运动小镇。

### 4.提升总部经济能级

建设总部经济发展平台。选取风景优美、交通便利的区域,探索生态招商模式,建设总部经济发展平台,将生态资源优势转化为

资本资产的优势。鼓励改造具备条件的农场建筑、老厂房、工业园区,形成各具特色的总部经济发展载体,完善商务配套设施建设。培育引进总部企业。吸引国内外大型知名企业集团、品牌高新技术企业在生态岛建设研发设计总部。培育和扶持一批带动力强、成长性好、发展潜力大的本土企业,延伸产业链,做强做大本地成长型总部企业。

## 五、共享幸福美好高品质生活

### (一)建设蓝绿相融人居环境

#### 1.构建人地和谐城乡格局

持续优化城乡空间布局。注重绿色低碳、宜居安居。深化全域土地综合整治,推进撤制镇更新改造,促进生态、生产、生活“三生”空间融合发展,形成生态地区和谐自然、乡村地区有机舒朗、城镇地区紧凑集约的城乡空间布局,因地制宜开发利用地下空间。建设乡村生态社区。持续稳慎推进农民相对集中居住,对乡村地区进行分类指引,因地制宜、科学合理、循序渐进,按照保护村、保留村、撤并村分类探索推进。加快美丽乡村建设,加强村庄设计,重塑乡村地区生态和生活环境,打造面向未来的乡村生态社区样本,切实改善农村人居环境品质,全面提升乡村风貌水平。建设绿色生态城镇。持续落实世界级生态岛绿色生态城区规划建设导则,推动城镇集约式组团式发展,提升城桥核心镇的功能品质。推进东滩陈家镇地区东部桥头堡建设,努力打造生态产业重要集聚地、生态经济重要示范地。推进东平地区发展,打造具有农场风情

的东平特色小镇,推进东平—海永—启隆跨区域城镇圈协同发展。

## 2.发展外畅内优交通网络

加强对外交通联系功能。完善对外跨江通道布局,推进轨交崇明线、沪渝蓉高铁等重大交通设施建设,形成由轨道交通和高速公路为主体的对外联系主通道。实现水上客运功能转型,发挥水运在产业发展中的作用。完善便捷的道路系统。整合公路网和城市道路网,优化路网密度,加快构建“四横八纵”骨架干线路网。优化城镇间交通联系,提升农村公路标准。打造以轨道交通、快速公交联络线等骨干公交为主体,常规公交为基础的公共交通体系。建设数字交通岛。积极推动智能网联汽车、无人驾驶汽车等新技术在崇明岛试点应用,构建现代化智能公交体系。

## 3.建设安全供水防涝系统

保障岛域原水供应安全。实施崇明东风西沙原水系统复线工程和供水主干管成环工程,滚动推进供水管网提标改造,积极开展高品质饮用水示范区建设,不断提升城乡供水品质。提升全岛防汛排涝能力。持续推进骨干河道整治、海塘大堤提标改造和生态修复工程,结合海绵城市建设,完善地面沉降监测网络,提高排水能力。协同启东、海门两地完善区域防洪除涝体系。

## 4.打造智慧泛在数字平台

加快新型基础设施建设。高水平推进新一代网络基础设施建设,提供随时即取的大容量、高带宽、低时延网络支撑能力,逐步实现全岛深度全覆盖。全面布局新型城域物联专网,提供面向不同

类型用户异构、泛在、灵活的网络接入。打造数字孪生岛。加快推进智能化终端设施,部署神经元感知网络,汇聚多源异构数据,构建生态岛运行体征指标体系及机制,推进生态监测、能源管理、绿色产业、公共服务、社会管理等数字化场景应用,打造物理维度与信息维度同生共存、虚实映射的数字孪生岛。

## (二)提供可及可享品质服务

### 1.供给优质均衡教育服务

优化基础教育服务供给。深化推进紧密型、集团化办学,加强城乡教育资源整合力度与师资流动,加快推进数字教育创新发展,进一步促进校际均衡发展,努力办好每一所学校,服务好每一位学习者。完善品质教育服务体系。推动学前教育幼托一体、义务教育优质均衡、高中教育特色发展、职业教育开放融合,构建高品质、多样化的教育体系。赋能更卓越、更特色的国际教育,引入知名高等学府,建设绿色农业、生态旅游、体育康养等领域的教育新高地。

### 2.发展品质便捷健康服务

加快市级优质医疗资源扩容下沉。加强与市级重点医院深度合作,切实提升区域性医疗中心的能力和水平,推进医疗资源在全岛均衡布局。夯实基层公共卫生服务功能。加快医疗卫生资源补短板、增功能、提能级,推进社区卫生服务中心标准化,全面提升基层医疗机构的诊疗、康复等医疗功能,打造区域医疗康复中心。鼓励家庭医生深入社区,使家庭医生成为居民的健康“守门人”。建设未来医院。加快数字医院与医院信息标准化建设,完善以患者

为中心、全流程闭环的数字化医疗服务模式。推动“社区卫生服务中心+互联网”发展,开展面向居民的家庭医生签约、健康管理、健康照护、药品配送等智能化服务。

### 3.营造活力友好社会氛围

推动老龄事业发展。完善镇有“院”、片有“所”、村有“室”、组有“点”的设施网络,重点推进建设集成日托、全托、助餐、医养、康养等功能的城镇社区枢纽型养老综合体,以及具有乡村田园特色的托养设施。推进“养老院+互联网医院”模式,推广数字养老应用场景落地,拓展“一键通”服务,推动老年人生活“数字无障碍”,构建增进代际和谐、增强社会连接、消除数字隔阂的老年友好型社会,形成尊老、敬老、爱老、助老的社会氛围。实施服务惠民工程。结合农民相对集中居住和城乡空间调整,推进社区综合服务设施标准化建设,优化卫生、养老、文化、体育等家门口服务站点布局,增加便利可达的公共休闲、商业空间,建设邻里服务设施和乡村“多功能厅”,推动实现资源一体化整合、服务一站式享有,提升社区智能化、综合化服务功能,加快公共服务体系提档升级,倾力打造具有崇明岛特色的家门口乡村服务品牌。

## (三)促进城乡居民稳业增收

### 1.提高劳动技能素质

推进职业技能提升行动。引进优质培训机构及项目,推进企业职工在岗培训、农民技能提升培训。推进企业新型学徒制、新技能培训,促进劳动者提升素质、体面劳动、全面发展,努力培养具有

国际水平的高技能人才队伍。推动职业教育改革创新。以崇明世界级生态岛产业调整为导向,鼓励增设职业教育机构,调整优化职业技术学校专业设置,推动技能型人才供给侧改革,提升人才职业核心素养。深化教学模式改革,优化教学方法技术,推进校企合作办学、合作育人、合作开发课程、合作促进就业。参与重大职业技能竞赛,提升职业教育品牌专业竞争力和影响力。

## 2. 缩小城乡收入差距

实现更加充分更高质量就业。坚持实施就业优先战略,提高就业质量,使人人都有通过辛勤劳动实现自身发展的机会。完善就业扶持政策,建立健全重大投资建设项目与就业联动机制,加强生态就业岗位开发和管理。建立健全创业全过程的政策扶持体系,推进多层次创业服务平台建设和运行,鼓励创业带动就业。拓宽农民增收渠道。发展壮大乡村产业,发展林下经济,促进农民增收致富。拓宽农民增收渠道,推动低收入群体收入更快增长,扩大中等收入群体,不断缩小城乡居民收入差距。

## 3. 完善社会保障体系

织牢社会保障网。让人民对未来生活拥有更可靠、更踏实的预期。进一步扩大基本养老保险参保覆盖面,鼓励居民多缴多得、长缴多得,保障城乡居保养老金待遇不低于全市平均水平。健全重大疾病医疗保险和救助制度,持续推进异地就医直接结算,稳步推行长期护理保险制度试点。改善居住质量和环境。深化城镇住房领域的供给侧结构性改革,优化与生态岛发展要求相适应的住

房供给结构,优化保障类租赁住房、保障类产权住房、市场类租赁住房、市场类产权住房“四位一体”,形成具有引人、留人优势的租购并举住房制度体系。完善扶弱救困体系。构建政府、社会组织、单位、家庭、个人共同参与的多层次立体型社会救助体系,加大重点群体关爱力度,维护困难群众基本权益。

## 六、形成支撑保障体系

### (一)完善规划实施保障

1.突出引领作用。衔接协调本纲要与国家、长三角及全市国民经济和社会发展规划、区域规划、国土空间规划、专项规划,发挥重大政策、重大平台、重大项目对纲要落实的支撑作用,持续优化资金、土地、人才、数据、环保、用能等要素配置,形成可持续的实施保障体系。将纲要目标任务分解落实到各相关单位,强化考核评价,推动相关举措落实落地。

2.完善标准保障。建立健全碳达峰、碳中和标准,持续优化生物多样性保护标准,不断完善自然资源节约集约利用标准,践行推广绿色生产和绿色消费标准,构建推动高质量发展的标准体系,为纲要高质量实施奠定基础。

3.强化执行评估。保持世界级生态岛三年行动计划推进与评估机制基本稳定,提升三年行动计划编制质量与执行效果;加强纲要实施情况跟踪分析,每五年动态开展纲要实施情况评估,强化监测评估结果应用。发挥公众、专家和媒体力量,充分听取各方意见和建议,加强实施的社会监督。

## （二）强化组织机构保障

1. 推进世界级生态岛顶层架构优化。进一步发挥崇明世界级生态岛建设推进工作领导小组（以下简称“领导小组”）的作用，适时优化领导小组成员单位；落实崇明区、光明食品集团、上实集团和地产集团等主体责任，鼓励和调动各方积极性，形成世界级生态岛保护者联盟，在更大范围、更多领域形成世界级生态岛建设最大合力；优化东滩地区管理机制；推动崇明世界级生态岛与长兴岛、横沙岛实现联动发展。

2. 推动长江口跨省市战略协作。推动世界级生态岛建设叠加长三角一体化战略机遇，以生态环境联防联控、生态产业共谋共建为切入口，推动长江口跨省市协作范围拓展至南通、盐城等沿海沿江城市，搭建长江口保护开发战略协同区，共同谋划开展更大范围的深度合作。

3. 丰富部市合作共建领域。密切对接国家重大规划和工作部署，加强与国家发展改革委、生态环境部、农业农村部、文化和旅游部等有关部门的战略合作；持续高质量创建长江经济带绿色发展示范，合作共建“碳中和岛”，推动一批国家级、流域级重大项目、重大平台落户生态岛。

## （三）落实政策要素保障

1. 拓展多元融资渠道。探索构建森林、湿地等资源统一管理、开发和运营平台，促进生态产品价值实现。加大绿色金融支持力度，支持发展绿色信贷，探索生态产品资产证券化路径。支持设立



崇明生态产业投资基金,吸引国内外社会资本投资崇明生态产业;加大在重大招商引资活动中对崇明绿色产业的推介力度,吸引国内外投资者;鼓励市属国有企业在崇明绿色发展领域先行先试;鼓励社会捐赠、公益基金参与生态建设。保障市级财力对世界级生态岛建设的扶持力度。

2.优化土地利用方式。坚持严守生态空间、生态空间分级管控、建设用地总量锁定、建筑高度严格管控等要求不放松,支持盘活农村存量建设用地,按照国家要求,试点农村集体经营性建设用地入市制度;研究细化世界级生态岛点状供地政策,明确建设用地来源、分配原则和标准、实施步骤、适用产业类型,加强后期评估与监督管理;研究出台生态岛农民相对集中居住、自然村整村搬迁等专项扶持政策。

3.加强引才留才力度。对世界级生态岛发展亟需的生态农业、健康养生、文体旅、教育医疗等领域优秀人才,研究出台人才引进、人才服务、人才培养等配套措施,完善人才落户、税收、安居保障、子女教育、医疗服务等政策,不断优化人口结构,提升人口素质。

#### (四)优化绿色治理保障

1.完善生态文明法治。推动出台东滩自然保护区及周边区域生态环境保护与可持续利用自然保护区管理和生物多样性保护地方性法规,明确行政责任主体、监督与司法责任。健全生态产品认证法制体系,推进生态产品标准制定、认证认可、检验检测与国际

相衔接。

2.加强基层治理保障。优化完善乡村治理格局,充分依靠群众、凝聚群众,发挥群众的主体作用,调动基层群众自治活力,推动自治、共治、德治、法治有机融合。发挥乡贤在引资引智、公益慈善、乡风引领等方面的作用,培育村落管家、邻里互助服务,以服务聚人心,增进认同。



---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委监委，市高院，市检察院。

---

上海市人民政府办公厅

2022年1月10日印发

---