

上海市崇明区人民政府文件

沪崇府发〔2022〕11号

上海市崇明区人民政府关于印发本区 生态空间“十四五”规划的通知

各乡、镇人民政府，区政府各委、办、局，区各直属单位，在崇市属有关部门：

《崇明区生态空间“十四五”规划》已经二届区委常委会第9次会议及区政府第2次常务会议审议通过，现印发给你们，请认真按照执行。

2022年2月23日

（此件公开发布）

崇明区生态空间“十四五”规划

第一章 概 述

一、规划背景

（一）国家把生态文明建设提升到了新的高度

党的十八大以来，生态文明建设纳入“五位一体”国家发展总体布局。党的十九大提出“人与自然是生命共同体，人类必须尊重自然、顺应自然、保护自然。”中国把生态文明建设放在突出地位，融入中国经济社会发展各方面和全过程，努力建设人与自然和谐共生的现代化。习近平总书记指出：“走向生态文明新时代，建设美丽中国，是实现中华民族伟大复兴的中国梦的重要内容。”生态兴则文明兴，生态衰则文明衰。从人类命运共同体出发，加强和提升生态文明建设，是功在当代、利在千秋的事业。

（二）上海正加快推进全域生态空间网络建设

经过改革开放四十年的努力，上海在生态环境建设方面已经取得了显著成效，比如城市人均公园绿地大幅提高、外环绿带建设、黄浦江两岸贯通等等。但与伦敦、纽约等国际化大都市相比，生态品质仍是影响上海城市竞争力的短板。面向人民对美好生活的向往，创造高品质生活需要高品质的生态空间支撑。因此，按照新一轮总体规划提出建设生态之城的要求，深入贯彻新发展理念，加强生态空间科学合理的保护与利用，满足市民多元生态需求的供给与平衡，探索新时代超特大城市可持续发展新路径刻不容缓。

（三）世界级生态岛建设渐入佳境，崇明正以更高的视野、更大的格局谋划生态空间的发展

2018 年，《上海市崇明区总体规划暨土地利用总体规划（2017-2035）》获市政府批准，《规划》提出崇明要基本建成在生态环境、资源利用、经济社会发展、人居品质等方面具有全球示范引领作用的世界级生态岛。近年来，长三角区域一体化发展、乡村振兴战略加快实施、花博会成功举办等一系列发展机遇使崇明迎来前所未有的巨大变革，崇明世界级生态岛建设进入快车道，天更蓝、水更清的“生态绿岛”形象不断呈现在世人面前。

《上海市崇明区国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要——暨崇明世界级生态岛发展“十四五”规划》明确提出，崇明要肩负着国家和上海的使命与重任，承载着人民群众的期盼与嘱托，怀揣着谋划发展的拳拳之心，创造更加幸福美好的未来。

作为区级专项规划，本规划加强落实并深化崇明“十四五”生态空间层面的目标、指标和策略，兼顾战略性与实施性，构建崇明生态空间规划与建设顶层设计蓝图，加强对相关规划的生态建设指导，以全面支撑崇明生态文明建设目标的全过程实施。

二、规划依据

1. 《上海市城市总体规划（2017-2035 年）》
2. 《上海市自然保护区整合优化预案》

3. 《上海市崇明区总体规划暨土地利用总体规划（2017-2035）》
4. 《上海市崇明区国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要——暨崇明世界级生态岛发展“十四五”规划》
5. 《崇明区“十四五”造林专项规划》（送审稿）
6. 《崇明区生态绿道专项规划》
7. 《崇明区公园绿地系统规划（2019-2035）》

三、规划范围

本规划范围为崇明区行政辖区内陆域范围，面积 1413 平方公里。

四、规划期限

本规划规划期限为 2021-2025 年。

五、规划对象

本次规划生态空间是指崇明城乡范围内保障城市生态安全、提升城市生态环境品质、维护生物多样性的功能空间，其陆域用地类型主要包括绿地、林地、耕地、河湖水域、滩涂苇地、其他未利用土地等，其中耕地、河湖水域等分别由《崇明区城乡空间布局优化“十四五”规划》《崇明区水务“十四五”规划》统筹落实。本规划主要聚焦绿地、林地、湿地等生态要素的空间引导，强化体系建设、要素融合、效益增强。

第二章 回顾与挑战

一、生态建设成效

“十三五”时期是崇明世界级生态岛建设开局起势、稳步推进的关键阶段。崇明作为上海生态文明建设先行者，面对没有先例可循的世界级生态岛建设全新事业，不断探索生态空间品质提升战略及路径，加强生态建设发展与创新实践。遵循社会经济和城市发展规律，通过 2035 年总规和崇明世界级生态岛发展“十三五”规划的战略引领与空间引导，坚定信念、久久为功，深化落实城乡发展理念，不断优化城市空间结构、提升生态品质。聚焦公益林（生态廊道）、公园绿地及湿地等生态空间管理能级提升，同时举全区之力营造全社会植树造林氛围，圆满完成市政府交办的森林覆盖率任务；湿地修复和野生动物栖息地建设如火如荼，先后实施西沙湿地公园生态修复、新村乡麋鹿极小物种栖息地项目；公园绿地建设进入快速发展时期，相继建成颇具规模的公园绿地，防护绿地和附属绿地建设有序推进。

崇明作为上海建设生态文明的主阵地，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，全区各类生态资源面积占全市近 1/3。过去 5 年，建成各类生态廊道 5.14 余万亩，打造三星海棠花溪等一大批高品质新造林项目，完成开放休闲林地建设项目 4 个；新增立体绿化面积 5 万平方米，完成绿道建设 134 公里，形成“通

绿脉、织水网、看春花、赏飞鸟”的生态绿道格局；积极探索北沿地区湿地生态修复，实施互花米草治理超 3000 亩，完成种青复绿 1400 亩；发挥长江河口生态安全屏障的重要作用，提升中华鲟、江豚等珍稀濒危动物繁育场所和国际候鸟迁徙栖息地生态环境品质。

截至 2020 年底，全区森林面积 52.7 万亩，森林覆盖率 30.05%，活立木总蓄积 202 万立方米；公园绿地面积达 537.32 公顷，人均公园绿地面积 8.33 平方米；自然湿地保有量 24.8 万公顷，湿地保护率 59.38%；湿地生物多样性丰富，湿地植被群系占全市近半数；崇明三岛占全球种群数量 1%以上水鸟物种数增长至 14 种，为全球生物多样性保护作出重要贡献。

表 2 崇明区生态空间现状重要指标一览表

序号	指标名称	类 型	现状数值
1	森林覆盖率（按照国土面积 1170 平方公里）	建设指标	30.05%
2	人均公园绿地面积		8.33 平方米
3	湿地保护率	管理指标	59.38%
4	占全球种群数量 1%以上的水鸟物种数		14 种

二、问题挑战

崇明生态空间建设成效显著，湿地保护力度不断加强，人均公园绿地、森林覆盖水平大大提升，初步构建了城乡生态空间体系。但崇明未来的生态空间发展也面临着诸多问题和挑战，总结下来主要包括以下三个方面：

（一）生态空间扩容遇到瓶颈。经过多年的生态建设，崇明

以上海近五分之一的陆域面积，承载着上海近三分之一的森林、三分之一的基本农田、两大核心水源保护地，生态空间想要持续保持增长难度巨大，尤其是在森林增量建设依旧依赖农民流转土地的前提下，如何守好生态环境的安全底线，科学配比生态与建设空间，兼顾保护与发展成为核心议题。

（二）生态空间布局有待完善。既有生态空间的保护与建设主要集中在部分地区的点、线、面单要素上，缺乏系统性、层级性的体系构建，我区生态要素群落结构性不强，且单一碎片化，呈现“有盖度、无厚度”的布局形态，亟待聚焦世界级生态岛的目标，整合全域生态要素、融合多元功能，构建空间体系、能级体系、保护体系等。各条线部门壁垒较多，导致生态网络空间合理性及结构性不强，威胁城市生态安全，亟待加强顶层设计，明确规划政策传导，完善协同管控机制。

（三）生态空间品质急需提升。群众对美好生活的向往，需要优质的生态产品和生态服务，崇明的生态资源优势尚未得到充分发挥，生态功能综合利用仍有待提升。如整体绿化风貌呈现较强的城镇化风格，缺乏崇明本土特色风貌。因此，迫切需要科学的生态管理理论体系支撑生态空间的发展，助力森林开放化程度、公园绿地和自然保护地精细化管理体系等方面进一步完善，从而持续提升生态空间品质。生态空间品质提升将成为提高群众获得感、幸福感、安全感的重要抓手。

第三章 总体思路

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，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局。充分发挥崇明的生态优势，以生态定义崇明，用美丽造福人民，围绕做大做强“五新”生态产业，激发生态经济活力，加速美丽蝶变步伐；勇当全市生态优先、绿色发展的排头兵和先行者，成为长江三角洲区域、长江经济带生态大保护的标杆与典范，为推进生态文明、建设美丽中国、实现中华民族永续发展打下坚实基础。

二、基本原则

——**坚持以人民至上为核心。**一切以人民为中心，把增进民生福祉放在首位，把与人们息息相关的生态环境品质的提升作为工作的出发点和落脚点，把依靠人民、造福人民、植根人民转化为切实行动，把最好的生态空间资源留给人民。

——**坚持以生态建设为抓手。**以乡村振兴、长江经济带和长三角一体化发展等国家战略为重要指引，严格保护古树名木资源、森林资源、湿地资源、陆生野生动植物资源、自然保护地资源等典型生态资源，加强生态资源科学硬管控的同时，强化对空间结构和用地布局的弹性约束。

——**坚持以依法治理为保障。**应对生态发展面临的潜在风险和不确定性，充分考虑林地、绿地、湿地等生态要素后续管理需

求，制定多情景的规划方案，加强森林、湿地、野生动物保护执法和普法，不断完善地方法律法规和法制宣传，形成完备的生态法制保障体系。

——坚持以创新发展为追求。把内生发展新理念作为一根红线贯穿始终，科学利用生态空间资源，统筹促进绿色产业发展，统筹好生产、生活、生态三大布局，着力推进人与自然和谐共生。通过“林长制”、开放休闲林地等新思路、新举措，寻求未来崇明“生态优先、绿色发展”的新路径。

三、发展目标

以建设崇明世界级生态岛的目标为指引，营造绿色、安全、宜居的生态空间，促进全域绿地、林地和湿地的融合发展，构筑生态安全屏障，提升城乡环境品质，提高人居环境质量，提升世界级生态岛核心竞争力。至2025年，以绿化体系、森林体系、湿地体系建设为主线，推动生态空间格局持续优化，生态产品与服务供给有效提增，引领崇明成为绿色、低碳、宜居、可持续发展的标杆。

——营造绿色的生态网络体系。形成多层次、成网络、功能复合的生态空间基底，人与自然和谐共生的“绿化、森林、湿地”三大系统和“廊道、绿道”两大网络体系得到完善保护和修复，崇明世界级生态岛空间开发保护体系全面构建。

——打造安全的生态空间屏障。坚守城市安全底线，加强城市安全与防护，让城市更有韧性。坚持绿色发展、循环发展、低

碳发展，提升生态品质，凸显生态魅力，以绿色创新激活城市转型，实现绿水青山就是金山银山。

——**实现宜居的低碳生活体验。**坚持山水林田湖草生命共同体，推动林绿、湿地碳汇能力提档升级，提供更多优质生态空间满足人民对美好生活的向往，建设天更蓝、水更清、地更绿，人与自然和谐共生的美丽崇明。

四、主要指标

从绿化、森林、湿地建设等方面形成生态空间规划的指标体系，支撑年度监测和指导生态空间的建设。到 2025 年，新增公园绿地 42 公顷以上，人均公园绿地面积超过 9 平方米，骨干绿道总里程数达 200 公里以上；新增森林面积不少于 1.66 万亩，森林覆盖率达到 31%，建设开放式休闲林地 8 处以上；自然湿地保有量不少于 24.8 万公顷，湿地保护率 59% 以上，崇明三岛占全球种群数量 1% 以上水鸟物种数保持稳定。

表 3 崇明区生态空间规划重要指标一览表

序号	指 标 名 称	属 性	目 标
1	森林覆盖率（按照国土面积 1170 平方公里）	约束性	31%
2	人均公园绿地面积	约束性	9 平方米
3	湿地保护率	预期性	保持稳定
4	占全球种群数量 1% 以上的水鸟物种数	预期性	保持稳定

（一）森林覆盖率

经过近 20 年的大规模植树造林，崇明森林覆盖率提升了近 17 个百分点。根据耕地和水面积保护要求，结合自身产业发展

需要，崇明的新造林潜力已遇到瓶颈。《崇明区“十四五”造林专项规划》（送审稿）共划示新增森林潜力空间 7.01 万亩，其中新造林潜力主要集中在坑塘、养殖水面退出，198 地块、宅基地减量上，前期腾地和实施难度巨大。因此，“十四五”期间，森林覆盖率难以再出现脉冲式增长，仅能实现小幅度提升。至 2025 年，预计新增森林面积 1.66 万亩，森林覆盖率达 31%（按照国土面积 1170 平方公里）。

（二）人均公园绿地面积

崇明现状人均公园绿地面积 8.33 平方米，低于全市数值，尤其是城区公园绿地保有量尚不足以满足人们的生态休闲需求。根据《崇明区公园绿地系统规划（2019-2035）》形成的指标体系，至 2025 年，崇明全区人均公园绿地面积达 9 平方米，按照全区现有常住人口折算，需新增公园绿地 42.76 公顷。考虑到近年来全区常住人口呈现递减趋势，预测新增公园绿地 42 公顷，人均公园绿地面积规划目标依旧为 9 平方米。

（三）湿地保护率

2020 年崇明湿地保护率为 59.38%，湿地主要保护形式有自然保护区、湿地公园、森林公园等。“十四五”期间，要积极推进生态空间范围内湿地生态修复和野生动物重要栖息地建设，新建自然保护地，湿地保护形式进一步丰富。考虑到非规划内水产养殖水体退出、小微水体作为水面积补充潜力、生态保护红线进一步调整落实等因素，湿地保护率目标值设定为 59% 较为现实。

（四）占全球种群数量 1% 以上的水鸟物种数

2018-2020 年度，崇明三岛范围内超过 1% 的标准的水鸟物种分别为 16 种，14 种，14 种，本岛超过 1% 的标准的水鸟物种均达到 10 种以上，完成《崇明世界级生态岛发展规划纲要（2010-2020）》提出的指标要求。随着长江口生境品质不断改善，至 2025 年，三岛占全球种群数量 1% 以上的水鸟物种数保持稳定，本岛物种数力争有所提升。

第四章 生态空间布局

立足建设“生态环境、资源利用、经济社会发展、人居品质具有全球引领示范作用的世界级生态岛”，突显崇明特色的生态空间逻辑和人居环境价值，在“十四五”的生态空间布局上，紧锣密鼓抓好提前谋划。根据崇明三岛的自然条件和生态基底，充分衔接上位规划和耕地保护红线等要素，促进生态环境的综合价值最大化。

一、优化“多元复合”的城乡绿网布局

依托崇明现状，对接“2035 总规”，结合崇明生态基底，兼顾生态空间贯通和服务半径覆盖，形成生态绿道网络骨架和公园绿地空间体系。

（一）骨干绿道系统布局

聚焦环岛运河生态绿道、崇明生态大道沿线生态绿道，依托

现状林地，布局供市民郊野运动、休憩观光的郊野型绿道。以环岛运河生态绿道为纽带，结合环岛森林片区布置，向内连接中部乡野带、向外连接生态片区和城乡功能区，形成环岛绿色生态带，构筑全岛生态空间骨架；以崇明生态大道沿线绿道为轴，串联全岛东西向生态走廊，形成崇明骨干绿道系统的特色布局。同时，依托城区道路两侧绿地、广场等，建设供市民运动健身、慢行交通的城市型绿道，构建多类型、多层次、多功能的网络化绿道连通格局。

（二）公园绿地系统布局

以公园绿地为绿点、道路两侧绿带为绿线、大型公园为绿面，建设多彩可及的绿色空间，提高生态发展的创新能力。结合公园绿地、社区绿地等较大的绿色公共空间，规划全域组团地块内小型绿地，形成生物跳板，构建生境斑块，确保各节点连通性，构成系统性、多层级生态网络。

以区位重要性和生态空间连通性为选址原则对已规未建公园绿地进行布局。在城桥镇、陈家镇、长兴镇 3 个核心镇集建区内按标准推进 500 米服务半径绿地建设；对一般镇区开展一批新旧口袋公园新建和改造。推进“一镇一园”建设，打造一批 4 公顷以上具备基本功能的地区公园。

二、形成“蓝绿融合”的生态网络格局

统筹布局森林增量空间，注重生态空间的网络化，引导林地沿河、沿路建设，在市、区两级生态廊道范围内布局；强调成片、

成块，进一步强化林地合理性、结构性和景观性，构建有层次、有结构、有景观的全域林地空间网络，形成“一环、多带、多点”的布局特点。

（一）一环——环岛森林片区

即市级生态走廊，规划区域为环崇明岛的生态环廊，重点布局兼具生态景观性和生物多样性的公益林及生态廊道建设。

（二）多带——生态贯通林带

即沿区级生态走廊的林带，区域为崇明岛南北向重要水系走廊及长兴、横沙生态走廊。主要功能涵盖有机串联森林资源、河道水系、农田耕地等各类生态空间。

（三）多点——森林调优节点

即未纳入森林资源的现状林地增密补植节点、疏林地和灌木林提升改造重点区域。

聚焦乡村振兴示范村、骨干道路和河道节点、人口和产业聚集区等区域，实施景观休憩型和生态保育型相结合的林相抚育；主要围绕森林保有量较大，产业发展有需求的乡镇，聚焦成片、成块、成规模的“老林”，大力推进开放休闲林地建设。

三、构建“功能多样”的生态安全屏障

严守生态保护红线，保护、优化崇明滩涂湿地资源，提升现状湿地质量，建立“生态安全保障区、本土物种恢复区、湿地景观提升区”。

（一）生态安全保障区

锚固生态基底，构建东滩国家级自然保护区为主体，北湖、

西沙等长江口湿地以及重要生物栖息地为补充的生态安全保障区。整体管控生态安全保障区内的生态空间，维护湿地生态系统的完整性，完善生态环境治理体系，保护国际鸟类迁徙通道，协同保护区域饮用水安全。

（二）本土物种恢复区

围绕北六潲至北八潲北沿地区湿地，开展外来物种灭除和本土物种复种。布局本土物种恢复区，促进与南通启东地区的沿江沿海生态空间保护衔接，进一步保护水生生物洄游通道和滩涂湿地生物多样性，培育底栖生物群落的生存环境。

（三）湿地景观提升区

围绕打造“长江百里生态秀带”，结合环岛景观道生态修复提升、滨江和水文化公园建设，重点聚焦本岛南部沿江地区生态功能受损和退化、破碎化严重的自然湿地，以自然恢复为主，自然恢复和人工修复相结合的方式，在主要镇区周边布点打造自然湿地公园的雏形。

四、实行“刚柔并济”的生态空间管控

产业发展与生态保护不是矛盾，要强化底线控制与弹性应对，明确刚柔并济的生态空间管控要求，建立健全生态空间相关的建设引导、生态补偿和动态调整机制。**刚性管控**，主要针对“2035总规”中确定的一类、二类生态空间，集中在生态保护红线内，按国家林草局批复和市绿化市容局工作要求，建立自然保护地体系，明确管理与发展、监督与考核机制。**弹性应对**，主要针对三

类、四类生态空间，要划定限制建设区，为生态要素布局优化以及生态效益提升预留一定弹性。

——自然保护地

自然保护地是生态建设的核心载体，在维护生态安全中居于首要地位。要有效建立健全自然保护地体系，配合市级部门推进市级自然保护地建设和管理，统筹区级自然保护地发展，维护自然生态系统健康稳定，提高生态系统服务功能，维持人与自然和谐共生并永续发展。

至 2020 年，崇明行政区范围内共有 5 处自然保护地，包括崇明东滩鸟类国家级自然保护区、长江口中华鲟自然保护区、崇明岛国家地质公园、东平国家森林公园、西沙国家湿地公园。

表 4-1 崇明区自然保护地现状一览表

序号	保护地名称	管理主体	类 型	备 注
1	崇明东滩鸟类国家级自然保护区	市级	自然保护区	拟与长江口中华鲟自然保护区合并，成立崇明东滩国家级自然保护区
2	长江口中华鲟自然保护区	市级	自然保护区	拟与崇明东滩鸟类国家级自然保护区合并，成立崇明东滩国家级自然保护区
3	崇明岛国家地质公园	区级	自然公园	与其他自然保护地和重要水源地交叉重叠，且无实际管理主体，拟调出自然保护地体系
4	东平国家森林公园	区级	自然公园	正常运营
5	西沙国家湿地公园	区级	自然公园	正常运营

按照国家和市级对自然保护地管理的要求，整合交叉重叠的自然保护地，解决区域交叉、空间重叠的问题，合理确定归并后的自然保护地类型和功能定位，优化边界范围和功能分区，实现对自然生态系统的整体保护。按照上述要求，崇明区相关自然保护地整合优化预案内容为：崇明东滩鸟类国家级自然保护区与长江口中华鲟自然保护区合并，成立崇明东滩国家级自然保护区；撤销崇明岛国家地质公园，原国家地质公园东风西沙片区调出自然保护地体系；东平国家森林公园仅将原有生态红线区域纳入自然保护地体系；西沙湿地公园按照市水务局批准的滩涂使用许可范围纳入自然保护地；新建北湖国家湿地公园。

表 4-2 崇明区自然保护地拟整合优化后一览表

序号	保护地名称	管理主体	类 型	备 注
1	崇明东滩国家级自然保护区	市级	自然保护区	按照预案整合
2	东平国家森林公园	区级	自然公园	维持现状
3	西沙国家湿地公园	区级	自然公园	维持现状
4	北湖国家湿地公园	市级或地产	自然公园	规划建设

注：2020 年 9 月，市绿化市容局已将《上海市自然保护地整合优化预案》上报，目前尚未获得国家林草局批复。

第五章 城乡绿化建设

一、体系构建

以城乡统筹为基本原则，促进各种功能科学合理布局在城乡

环境中体现，推动生态空间形态重塑。结合全域空间布局，建立城乡一体、科学合理的绿化分级体系。完善由**城市公园、生态绿道、口袋公园**为主体的多层次城乡绿化体系。

二、规划任务

（一）城市公园

城市公园指能满足居民日常休闲需求，融合文化艺术、运动健身、亲子娱乐等功能，有相应设施，适合于公众开展各类户外活动的，具有一定规模的城市级公园。

2020 年底，崇明共有城市公园 6 座，分别为新城公园、瀛洲公园、堡镇市民公园、南门广场、崇州佳苑街心花园、鼓浪屿路街心花园。本规划重点围绕新建城桥滨江人民公园，三星镇海棠左岸、长兴市民公园、长兴横河公园、C 湖公园等区域提档升级，来引导和推动全区城市公园建设。

（二）生态绿道

崇明的生态绿道主要依托绿带、林带、水道河网、景观道路、林荫道等自然和生态廊道建立，是一种具有生态保护、健康休闲和资源利用等功能的绿色线性空间。

2020 年底，崇明生态绿道里程达 134 公里，大部分集中在城桥镇、东平镇、陈家镇、绿华镇、长兴镇。“十四五”期间，以“打造特色鲜明的安全绿道体系、构建生态宜居的美丽城市环境、彰显江南水乡的人文体验情怀”为目标，依托重点生态区域、

新建骨干道路沿线绿化资源，全力落实崇明生态大道沿线生态绿道建设；突出城镇和郊野段的空间环境特征，编制“环岛运河生态绿道专项规划”，打造形式多样、功能各异生态绿道网络，让绿道融于自然、美化城乡环境。

（三）口袋公园

口袋公园是指小面积的城市绿色开放空间，提供自然的表面和有遮荫的地区，方便休憩、玩耍和娱乐，建设规模一般大于3000平方米。在建设用地稀缺的当前，适当通过流转农用地的形式来实施，可作为城乡绿化体系的有效补充，具有选址灵活、面积小、尺寸人性化等特点。

依托村委会、文化活动中心、学校和进村道路入口处等布点口袋公园。村委会及文化中心是乡村经济、文化、信息等交汇的中心，且交通较为方便，口袋公园选址毗邻村委会，或与村文化中心、学校等场所相结合，既满足相关机构人员的使用需求，也方便当地村民的达到，同时有益于村委会对公园使用的督促与管理。进村道路入口处是集中展示村庄形象的区域，需将其作为集中展示区域。

三、能级提升

（一）生态景观功能

按照“四化”要求，合理运用彩化、珍贵化及优良的本土树种丰富造林形式，落实城区生态空间的景观功能提升，绿化美化

城市边坡、江边美景，构建贯通、开放的绿色共享空间。切实加强城区市政道路沿线绿化养护管理及区级主要城区道路、重点区域的花卉景观保障。

（二）文化休闲功能

以城乡绿化为载体，引入“绿化+”概念，建设和改造精品绿地，实现公园绿地向城市客厅的转换。对接相关部门和乡镇，注入运动、文化、艺术、科技、娱乐等功能，聚焦区位优势明显的城市公园、口袋公园等，全面提升这部分生态空间的复合度和活力度。

（三）古树名木保护

保护机制方面。落实“调查登记、日常保护、定期观测、分类分级、实时监控、后续储备”六大机制，并建立完善古树名木信息管理系统。利用策略方面。注重景观提升，梳理物境、突出景观，打造具有古树名木特色景观的公园绿地；注重文化注入，触发情境、营造意境，打造具有鲜明文化底蕴的特色公园绿地；注重创意激活，文化创意、生态品牌，打造古树名木与生态文化创意结合的公园绿地。

四、重点项目

（一）金日休闲公园

总用地面积 2.9 万平方米，绿地率 65%。建设内容主要包含体育设施、绿化、景观架构等。建成后拟申报纳入城市公园体系进行管理。

(二) 生态绿道

适时启动环岛运河生态绿道项目建设；实施崇明生态大道沿线绿道 30 公里。

(三) 口袋公园

配合 500 米服务半径绿地扫盲，在城桥镇、陈家镇、长兴镇等乡镇开发边界内重点区域布点建设和改造 50 个口袋公园，持续提升城乡绿化覆盖面。

第六章 森林群落建设

一、体系构建

以环岛森林片区为结构型空间载体，推进生态廊道建设，成为支撑世界级生态岛建设的天然滋养地；以生态贯通林带为链接载体，推进公益林建设，打造市民亲近生态空间的重要媒介；以森林调优节点为补充载体，落实林地增密补种，形成一体化生态郊野空间。促进林田结合、林水结合、林路结合，将生态空间引入城区，让市民走进生态空间。

二、规划任务

(一) 生态廊道

聚焦环崇明岛生态环廊，最小宽度控制在 1000 米以上，主要通过区域内坑塘、养殖水面退出，198 地块和宅基地的减量等

方式，腾出造林空间。通过防风固沙林、水土保持林、水源涵养林建设，按照不同堤岸形式结构选择不同的树种，提高生态功能，改善生活环境。

以南横引河、崇明生态大道和环岛景观道为纽带，结合崇南沿江城镇特点，建设崇明岛南部城镇特色景观林带，注重林网建设和现有片林发展，形成富有内涵，彰显各镇特色文化和产业的南部林地生态空间。

（二）生态公益林

规划崇明岛南北向重要水系走廊及长兴、横沙生态走廊。其中，八滢港、老滢港、横沙岛生态走廊最小宽度控制在 1000 米以上；六滢港、四滢港、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。

依托区级走廊空间，结合周边特色资源及区域文化特点，打造多条风貌各异、文化鲜明的景观林带，形成沿道路及河道交织而成的多彩生态网络，串联贯通各类生态空间。

（三）增密补种

以现有森林资源为主体，梳理整合周边未纳入森林资源的现状林地，分析研究其达到纳入森林资源标准的可实施性。通过补植、冠幅修测等方式，形成若干增密补种节点，将其纳入森林资源，在全域形成大量森林资源边界调优节点，进一步巩固和提升森林覆盖率。

（四）林业“三防”体系

崇明良好的生态环境和大量的人工林吸引了大量的迁徙候鸟，为陆生野生动物疫源疫病的发生及危险性检疫性林业有害生物的传入和爆发提供了重要媒介，加之原有“老林”在种植过程中缺乏系统性考虑，存在森林火灾等安全隐患。规划完善森林防火、林业有害生物、陆生野生动物疫源疫病的综合监测、预报、防控构成的林业“三防”体系，统筹考虑乡镇区位和森防需求等多方面因素布局林业“三防”设施。

三、能级提升

（一）全面推行林长制，责任主体精度提升

作为上海生态文明建设的重点区域，崇明森林资源体量在全市独占鳌头。全面推行林长制，有利于聚集资源和力量推进林业发展，使森林资源保护发展更有力度、更高质量；全面落实林长制，也将体现崇明坚决贯彻落实国家和全市战略的信心和决心。

以“建、管、防”为核心，明确工作目标、构建组织体系、压实主体职责，推进责任区域内的林业绿化建设；做好林绿、湿地、野生动植物等生态资源保护管理；抓好防火和有害生物防控。建立健全会议协调、检查督导、日常巡查、信息报送、考核通报等工作制度。结合崇明林业特点，增加村（居）级林长制架构和责任，并将林长制工作目标和国家森林城市创建相关指标结合起来。

（二）完善公益林养护机制，林地管护强度提升

对于全区纳入生态补偿的公益林，继续实行“老林乡镇自行养护，新林市场化养护”的“双轨制”模式。按照市、区两级就业指导政策，锁定乡镇自行养护编制数，根据每年养护人员退休情况，核定乡镇自行养护面积，超出乡镇自行养护工作量的“老林”推行市场化养护。逐步建立市场化养护企业管理制度，确保财政资金规范使用，养护工作落到实处，养护质量稳步提升。根据“十四五”各阶段的不同需求，修订全区林业管护方面指导性文件，确保政策始终符合崇明存量森林资源的发展趋势。

（三）全力落实林相改造，生态空间开放度和美誉度提升

开放式休闲林地：通过林相改造、相关基础与服务设施建设，集中展示“绿化、彩化、效益化、珍贵化”主题。逐步对现有林地资源进行功能提升和开放建设，注重涵养功能、休闲功能发挥，构建点上造林成景、线上绿化成荫、面上连片成网的林地体系，使林地资源总量不减少、林相结构更合理、林分质量有提高，服务功能再提升。为市民提供休闲、健身、休憩的绿色生态空间，打造乡村森林公园雏形，将原本“看得见走不进”的密林，变为“可穿行的绿洲”。

公益林抚育：以主要交通门户周边为“点”；全区骨干道路、水系两侧生态空间为“线”；横沙、港西等森林资源保有量靠前的乡镇和乡村振兴示范村为“面”。着力提升崇明生态公益林抚

育经营管理水平,力争提升年抚育量,缩短单位林地被抚育周期。逐步培育健康稳定的森林生态系统,发挥林业生态、景观、经济和社会效益。

(四) 探索存量林地固化, 森林资源广度提升

积极争取苗圃回购实施路径: 租赁经营期满后, 在经营者自愿的前提下, 由属地乡镇收回改造后, 纳入公益林管理, 补贴标准由市级“2022-2024”年林业政策予以明确; 如经营者主张进行苗木搬迁, 由所属乡镇按现有造林技术标准重新组织造林, 纳入公益林管理。实施其他林地提档升级: 对象为部分灌木林、疏林地、四旁林等未纳入森林资源的林地, 通过补植、树种更新和替换等方式, 使其达到森林资源标准, 从而打通各森林斑块, 形成连接度和连通性兼具的绿廊和林带, 延伸森林功能广度与内涵深度。

四、重点项目

(一) 新增森林建设

计划落实新增森林面积不少于 1.66 万亩, 其中新建生态公益林和生态廊道面积不少于 0.83 万亩, 主要在环岛森林片区和生态贯通林带落实建设计划。陈海公路两侧 50 米, 环岛运河两侧 200 米属于环岛森林片区, 范围内 198 减量后作为重点打造区域实施造林; 宅基地减量造林每年不少于 300 亩。

(二) 公益林抚育

以改善林相结构，优化空间布局为目标，采取生态保育型抚育为主，景观休憩型抚育为辅的方式，每年实施 1-3 万亩公益林抚育项目，其中景观休憩型抚育将重点改造成为微型开放休闲林地。

(三) 开放休闲林地

2021 年建成庙镇合中村、庙镇种种片林、横沙乡、建设镇 4 个开放休闲林地。2022-2025 年，建设开放式休闲林地不少于 8 处。

(四) 森林防火体系

选取林业“三防”体系中的森林防火体系为重点打造对象，“十四五”期间，计划建设森林防火消防通道 40 公里，面积 10 万平方米。

第七章 湿地和自然保护地建设

一、体系构建

落实湿地重要性分级体系，明确国家（国际）重要湿地、上海市重要湿地和一般湿地三个层级，建立名录式管理制度，形成定期调整和更新机制，建立湿地重要性分级体系与湿地保护分类体系的对应关系。当前，崇明的国家（国际）重要湿地为东滩湿地和长江口中华鲟国家重要湿地 2 处；除国家（国际）重要湿地外，市级重要湿地有 5 处，分别为北湖市级重要湿地、东风西沙

水库市级重要湿地、东平森林公园市级重要湿地、青草沙水库市级重要湿地、西沙市级重要湿地；一般湿地为上述重要湿地外的其余湿地，未来在现状基础上按程序逐步认定。

落实市政府办公厅印发的《上海市关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的实施意见》，构建以自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地分类系统，坚持依法确权，分级管理，生态为民，科学利用，建立统一规范高效的管理体制，确保重要自然生态系统、自然景观和生物多样性得到系统性保护。

二、规划任务

（一）湿地

构建东滩湿地和长江口中华鲟国家重要湿地为主体，北湖、东风西沙、东平森林公园、青草沙、西沙为主要载体的湿地分类管理体系。聚焦崇明北沿湿地，以自然修复为主，人工修复为辅的方式开展修复与治理，吸引更多候鸟在此落脚，打造东滩以外又一张崇明候鸟“名片”。围绕打造“长江百里生态秀带”的目标，探索在本岛南部沿江地区实施湿地自然修复项目，近期，拟优先对竖新镇国网电力公司西灰库专项整治区域、陈家镇水产养殖水体退出区域等实施自然修复。

（二）自然保护地

理顺现有各类自然保护地管理职能，实行全过程统一管理，探索公益治理、社区治理、共同治理等保护方式。推进自然资源

资产确权登记，逐步落实全民所有自然资源资产代行主体与权利内容。

配合市级部门和权属单位新建北湖湿地公园；以落实申遗基础支撑、完善基础设施建设、提升科研监测水平、优化提升周边环境为主要任务，推进黄渤海候鸟栖息地（二期）申遗；探索东滩自然保护区升档为国家公园的可能性。以自然恢复为主，辅以必要的人工措施，分区分类开展受损自然生态系统修复。建设生态廊道、开展重要栖息地恢复和废弃地修复。加强野外保护站点、巡护路网、监测监控、应急救援、森林草原防火、有害生物防治和疫源疫病防控等保护管理设施建设，利用高科技手段和现代化设备促进自然保育、巡护和监测的信息化、智能化。配置管理队伍的技术装备，逐步实现规范化和标准化。按照标准科学评估自然资源资产价值和资源利用的生态风险，明确自然保护区内生态资源利用方式，规范利用行为，探索实行自然资源有偿使用制度。

三、保护利用

（一）保护管理

湿地和自然保护区的保护与管理是一项复杂的系统工程，要从强化土地、生物、水资源等保护和管理，加强湿地、自然保护区建设，控制污染等多方面入手，各相关部门配合协作，才能遏制湿地、自然保护区资源功能退化的趋势，使湿地和自然保护区生态系统功能效益得到正常发挥。

(二) 恢复管理

包括对已遭到破坏的湿地、自然保护区生态系统进行恢复、修复和重建。对功能减弱、生境退化采取以生物措施为主的生态恢复，对类型改变、功能丧失采取以工程措施为主的途径进行修复。以现状植被调查为基础，开展互花米草等外来入侵物种的治理工程，恢复自然植被。

(三) 利用管理

充分发挥崇明生态旅游资源丰富的特点，将湿地、自然保护区保护融入崇明世界级生态岛发展建设，在生态资源得到有效保护前提下，积极推进湿地、自然保护区生态旅游。结合部门职能和行业特点，各部门选择具有开发潜力、又有示范意义的区域和项目，采用多种形式推进湿地、自然保护区资源可持续利用。

四、重点项目

(一) 北沿地区湿地生态修复

每年对北沿地区湿地实施外来物种灭除和本土物种恢复，适时开展底栖生物监测，确保修复作业不会对湿地底栖生物群落产生破坏。至 2025 年，计划实施至少 8000 亩生态修复项目，互花米草灭除率超过 95%。

(二) 本岛南部湿地修复

在竖新镇国网电力公司西灰库专项整治区域先期治理成果的基础上，结合场地高程和地形分布特点，分区实施生态修复和

景观提升，打造与潮水相适应的，诗意韧性的共栖江滩湿地。项目拟实施面积 565 亩。

（三）新建自然保护地

新建北湖湿地公园，作为全市自然保护地整合优化后面积减少的补充。实施主体和范围待市级部门进一步确定。

第八章 规划保障措施

一、强化规划传导功能

充分认识生态空间发展对于促进经济和社会可持续发展的重要性，明确各级政府的主体责任，组织协调各部门、各方面的力量，抓好属地生态空间的建设和管理，做好统一规划，统筹城乡发展。根据“分级管理、属地负责、条块结合”原则，落实林长制组织管理体系。

在国土空间全覆盖的背景下，与“田林水”空间平衡研究相结合，将林、绿、湿地等生态空间建设目标指标层层分解落实，充分衔接区总体规划、镇总体规划、详细规划、专项规划，深化管控要求。建立分阶段实施的行动规划机制，健全生态专项规划实施的行政管理体系和技术管理体系，有序实施生态空间建设规划计划管控，实现重要自然资源空间调优与动态平衡。

二、加强政策实施保障

（一）研究建立政策法规体系。建立城市生态空间技术标准体系，按照“政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与”的原则，围绕生态空间优化的全程管理，制订调查登记、评价、公众参与、行动计划等技术标准和规程。以统筹协调、明确职责为导向，加快相关条例的制订，包括规划计划、建设实施、确权登记、资金保障等全程管理。

（二）推动生态空间复合利用。发挥生态效益最大化。在公园绿地建设方面，完善城市更新对于绿地建设的激励和保障政策；在森林建设方面，鼓励宅基地、工业用地减量后向林地转型；在湿地保护方面，完善湿地的动态平衡机制，建立湿地保护与管理体制。

（三）完善规划实施监管体系。结合全区国民经济和社会发展规划总体目标，健全管理体制，将生态空间规划实施情况纳入各级考核，健全生态空间建设考核评估机制。完善生态保护、建设、管理的相关政策，确保生态空间建设有序实施。逐步完善生态补偿制度和相关激励政策，确保林地、湿地生态补偿转移支付用足用好。

三、构建多元参与格局

（一）多方协调统筹。建立各类基础生态空间保护和建设的联动机制，形成政策合力。根据生态空间建设项目类型，实施差

别化的土地政策，推进生态空间利用方式转变与专项规划转型相融合，生态空间建设与全域土地综合整治、低效建设用地减量化相结合。强化政策协同，加强财政预算与规划实施的衔接协调，优先投向生态空间规划确定的重点项目。

（二）搭建参与平台。建立多方共治模式，发挥政府、专家、企业、社团组织、市民等多方力量，鼓励市场的资金投入，允许经营生态建设项目的企业以多种形式全过程地参与生态空间的规划、建设、运营维护和管理。积极引进、推广国内外各种先进技术和管理经验，把生态空间开发利用，特别是“林地招商”与产业发展融合起来，积极鼓励各方参与生态建设项目的合资合作。

（三）加强宣传普及。建立常态化的规划宣传和交流机制，积极发动、组织引导市民参与生态空间监督管理，形成广泛的群众基础。建立和完善公众参与制度，充分听取群众的意见，及时公布生态空间建设重点内容，促进各年龄段人群了解规划、参与规划、支持规划，提高全社会执行规划、实施规划的责任意识。充分发挥广播、电视、报刊、自媒体等新闻媒体的舆论监督作用，及时报道和表彰生态空间建设的先进典型。

名词解释

1. 公园绿地

指城市中向公众开放的、以游憩为主要功能，有一定的游憩设施和服务设施，同时兼有健全生态、美化景观、防灾减灾等综合作用的绿化用地。它是城市建设用地、城市绿地系统和城市市政公用设施的重要组成部分，公园绿地包含各类公园和街头绿地空间。

2. 人均公园绿地面积

指平均每人拥有的公园绿地面积。计算公式：人均公园绿地面积=公园绿地面积/城市常住人口。

3. 占全球种群数量 1% 以上的水鸟物种数

该指标为生物多样性指数的特殊形式，以达到全球种群数量 1% 物种数反映生物多样性指数，参照国家重要湿地、国际重要湿地认定的相关技术标准，实际调查中以水鸟作为指数，综合反映物种的种类和数量。

4. 森林覆盖率

指一个国家或地区森林面积占土地面积的百分比。在计算森林覆盖率时，森林面积包括郁闭度 0.2 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。

5. 生态廊道

指市域放射状通畅性廊道，隔离城市组团并实现与城乡生态

空间互联互通，依托道路和水系开展建设，以森林为主体，融合多种生态要素，建设宽度按 30-100 米左右控制。

6. 湿地

依据《湿地公约》，湿地的定义为天然或人工、长久或暂时性的沼泽地、泥炭地或水域地带、静止或流动、淡水、半咸水、咸水体，包括低潮时水深不超过 6 米的水域。

7. 湿地保护率

指受保护湿地占有所有湿地的比率，能够反映一个区域湿地保护的水平，也是市级部门湿地保护管理考核指标之一。

8. 自然保护区

指有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹等保护对象所在的陆地、陆地水体或者海域，依法划出一定面积予以特殊保护与管理的区域。

生态空间规划重点项目一览表

序号	分类	项目名称	建设内容	牵头单位
1	城乡绿化建设	金日运动公园	新建金日休闲公园 2.9 万平方米	区体育局
2		生态绿道	建设骨干型绿道 100 公里	区绿化市容局
3		口袋公园	新建和改造 50 个口袋公园	区绿化市容局
4	森林群落建设	新增森林建设	落实公益林（生态廊道）建设不少于 0.83 万亩	区绿化市容局
5		公益林抚育	实施公益林抚育 5-13 万亩	区绿化市容局
6		开放休闲林地	建设开放式休闲林地不少于 8 处	区绿化市容局
7		森林防火体系	建设森林防火消防通道 40 公里	区绿化市容局
8	湿地和自然保护地建设	北沿地区湿地生态修复	在北沿地区湿地实施外来物种灭除和本土物种恢复至少 8000 亩	区绿化市容局
9		本岛南部湿地修复	在竖新镇国网电力公司西灰库专项整治区域实施 565 亩生态修复和景观提升	区绿化市容局
10		新建自然保护地	新建北湖湿地公园	市绿化市容局 / 地产集团

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区监委，
区人民法院，区人民检察院，区各人民团体。

上海市崇明区人民政府办公室

2022年2月24日印发
