

上海市崇明区人民政府办公室文件

沪崇府办发〔2021〕18号

上海市崇明区人民政府办公室关于印发 《崇明区2021—2023年生态环境保护 和建设三年行动计划》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2021—2023年生态环境保护和建设三年行动计划》已经区政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。

2021年8月31日

(此件公开发布)

崇明区 2021—2023 年 生态环境保护和建设三年行动计划

为协同推进高质量绿色发展和生态环境高水平保护，持续改善生态环境质量，统筹加强全区应对气候变化和生态环境保护，深化打好污染防治攻坚战，推进生态环境治理体系和治理能力现代化建设，根据上海市 2021—2023 年生态环境保护和建设三年行动计划，结合本区实际，特制订本行动计划，即第八轮环保三年行动计划。

一、指导思想、基本原则与主要目标

（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，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，高举习近平生态文明思想，深入贯彻习近平总书记考察上海重要讲话精神，紧紧围绕建设世界级生态岛总目标，树立“全生态、高品质、国际化”的发展理念，深化打好污染防治攻坚战，切实推动生态环境质量稳定持续改善，环境风险有效管控，深化生态文明体制机制改革，加快推进生态环境治理体系和治理能力现代化，探索出人与自然和谐共生的新路径，守护良好生态环境这个最普惠的民生福祉，让崇明成为长江经济带“共抓大保护、不搞大开发”的标杆和典范。

(二) 基本原则

1. 注重统筹谋划，抓好协同推进。准确把握当前生态环境保护与建设的新形势、新任务和新要求，各领域更加注重体系的系统集成、协同高效。充分发挥规划的引领作用，细化落实本区“十四五”规划纲要、各专项规划涉及生态环境保护、体现绿色发展相关内容，坚持“一张蓝图干到底”，彰显崇明使命担当，开展更高层次的生态建设。

2. 坚持问题导向，聚焦重点发力。保持战略定力，继续以改善生态环境质量为核心，聚焦重点领域、重点区域和重点行业突出环境问题，结合生态环保督察整改和群众关心的环境问题，统筹运用结构优化、污染治理、生态修复、绿色科技等多样手段，更加精准有效补齐短板，确保生态环境治理稳步提升；厚植生态优势，提高优质生态产品供给能力。

3. 强调系统保护，凸显绿色发展。坚持山水林田湖草是生命共同体的系统思想，全方位、全地域、全过程开展生态系统的保护修复，着力扩大环境容量、生态空间。将坚持生态优先，绿色发展放在突出位置，在高质量发展中实现高水平保护、以高水平保护促进高质量发展，推动形成绿色生产和绿色生活方式。

4. 创新治理体系，坚持多元共治。着力深化改革、创新体制机制，推动责任压实、创新监管执法。体现本区域特色亮点，强化跨部门、跨层级、跨区域协同，形成导向清晰、决策科学、执

行有力、激励有效、多元参与、良性互动的环境治理体系，推动形成全社会生态环境共建共治共享新格局。

（三）主要目标

生态环境风险全面管控，生态空间功能稳定提升，绿色生产、生活方式加快形成，构建“大环保”格局。

——生态环境质量稳定向好。国、市控断面水质达到或好于Ⅲ类水体比例达到 100%；PM_{2.5} 年均浓度稳定控制在 35 微克/立方米以下，AQI 优良率保持在 85% 左右；土壤、地下水和近岸海域环境质量保持稳定，受污染耕地和污染地块安全利用率达到 95% 以上。

——绿色发展水平不断提升。资源能源节约、高效、循环利用水平不断提高，主要污染物排放总量、碳排放强度、单位生产总值综合能耗持续下降，可再生能源比重稳步提升，新能源占能源消耗比例不低于 25%，绿色建筑和装配式建筑推广力度进一步加大。

——污染治理水平不断提高。全区城镇污水处理率达到 97% 以上；生活垃圾回收利用率达到 43% 以上，实现原生生活垃圾零填埋；全区畜禽粪污综合利用率达 98%，主要农作物秸秆综合利用率达到 98%，化肥施用量、农药使用量分别降低 5%；危险废物、医疗废物得到全面安全处置。

——生态空间格局持续优化。生态空间质量和功能整体提

升，森林覆盖率达到 30.5%（按照“十三五”国土面积），人均公园绿地面积达到 8.8 平方米，湿地总量保持稳定，自然湿地保有量不低于 24.8 万公顷。

二、主要内容

（一）水环境保护

以“人水和谐”为目标，抓好水环境保护修复，恢复水生态服务功能。重点加强污水污泥处理基础设施建设，全域推进幸福河湖建设，进一步完善水环境管理长效机制，全面提升崇明水环境质量。

1. **推进水环境治理基础设施建设。**按照“截污为本、综合治理、建管养并举、水泥气同治”的治水理念，深入推进污水收集治理。继续推进城镇化地区污水管网完善，配合城市道路新建及水环境治理需求，2023 年前，完成 25 公里污水管网新建工程。同时更加注重污水治理标准和污泥处置能力的有效提升，力争 2021 年，全面完成东平污水处理厂扩容改造及花博会污水临时配套工程；2022 年，基本建成陈家镇污水处理厂扩建工程及配套污泥干化装置；2023 年，完成堡镇污水处理厂和新河污水处理厂扩建工程。三年提升污水处理能力 6.5 万立方米/日，新增污泥处理规模 20 吨干物质/日。

2. **持续推进海绵城区建设。**有序推进海绵城市建设试点区域工程建设，在土地出让阶段提出海绵城市指标要求，指导督促建

设项目按照海绵城市建设要求进行规划实施。推进建筑与小区、公园与绿地、道路广场、河道水体等海绵城市建设项目。到 2023 年，24% 以上的建成区达到海绵城市建设要求。

3. 加强幸福河湖建设。积极打造“河畅、水清、岸绿、景美”的河网水系，形成良好的生态系统。2023 年，完成四滧港、横沙乡建东河和红星河整治工程；打通不少于 1000 条断头河，完成 13 条镇级河道生态治理，保持水系通畅，增加水动力，提升水环境。

（二）大气环境保护

强化 PM_{2.5} 和臭氧污染协同控制，重点聚焦挥发性有机物和氮氧化物的治理，以产业和交通领域为重点，统筹能源、建设、生活等领域，全面深化大气污染防治，进一步改善环境空气质量。

1. 优化能源结构。严格控制煤炭消费总量，持续优化能源结构，大力发展清洁能源。继续依托工商业建筑、公共建筑屋顶、产业园区实施分布式太阳能光伏发电，积极探索“渔光互补”光伏发电模式。可再生能源比重稳步提升，新能源占能源消耗比例（新能源每年发电量/三岛每年售电总量）不低于 25%。

2. 深化工业污染源防治。开展新一轮 VOCs 排放综合治理，实现工业 VOCs 排放量有序削减。对石化、化工、工业涂装、包装印刷、油品及有机液体储运销、涉 VOCs 排放工业园区和产业集群等六大领域 24 个工业行业、4 个通用工序以及恶臭污染物

排放企业开展“一厂一策（2.0版）”综合治理，到2022年实现工业VOCs排放量较2019年下降10%以上。全面加强对含VOCs物料储存、转移和输送、设备与管线组件泄漏、敞开液面逸散以及工艺过程等五类排放源的无组织排放控制。探索固定源环境监管新模式，开展VOCs、餐饮油烟等简易治理设施精细化管理。

3. 强化移动源污染防治。一是加强机动车污染管控。持续推广新能源车，到2023年，公交、巡游出租、通勤、环卫等领域新增或更新车辆基本采用新能源汽车；加快充电桩等配套基础设施建设，完成充电设施、出租车充电示范站建设任务；配合市局基本完成营运性国三柴油货车更新淘汰；推进重型柴油车远程在线监管；对属地范围内机动车排放检验机构开展全覆盖监督检查，对已标注的重点车辆排放检验数据进行核查，年度核查率达到80%以上。二是强化港口码头和船舶污染管控。内河船舶和江海直达船（渔船、体育用品船、军事船除外）应使用符合国家和本市标准要求的柴油；加快本区低压岸电标准化建设，进一步提高岸电设施覆盖率。三是推进非道路移动机械污染防治，开展非道路移动机械远程在线监管和现场监督检查。

4. 持续社会生活源整治。一是强化扬尘污染控制。确保在建（符合安装条件）工地扬尘在线监控安装率达到100%，加强建筑工地扬尘控制与文明施工联合执法，确保2023年全区拆房工地洒水或喷淋措施执行率达到100%；深化道路扬尘污染控制，

加大对运输车辆跑冒滴漏现象的联合查处力度，严禁车辆偷倒渣土、垃圾行为。提高城市道路保洁机械化的作业能力，到2023年，城市化区域道路机械化清扫率达到96%以上。二是持续加强社会面源管控。健全加油站、储油库、油罐车油气回收长效管理机制，开展重点行业储罐油气回收专项整治。依托油气回收在线监控平台预、报警信息和数据异常情况，加强辖区内加油站油气回收处理装置监督抽查，抽测抽查比例不低于15%。2022年前，储油库收发汽油过程应改造为底部装油方式，新增运输汽油的油罐车不得配备上装密闭装油装置；推进汽修行业达标整治，汽修涂料采用低挥发性涂料；强化油烟气治理的日常监管，推行餐饮油烟在线监控和第三方治理，持续推广集中式餐饮企业集约化管理。

（三）土壤（地下水）环境保护

坚持预防为主、保护优先、分类管理、风险管控的原则，进一步构建和完善土壤及地下水管理体系，强化土壤污染重点监管单元管理，推进土壤和地下水污染防治与修复，重点加强农用地和建设用地污染风险防控，促进土壤资源永续利用，地下水质量保持稳定。

1. 深入开展土壤状况监测详查。组织开展耕地、园地土壤环境质量、地力与农产品质量协同监测，出具耕地地力和耕地环境情况等年度监测报告。

2. 加强农用地土壤污染防治。一是全面实施受污染耕地、园地安全利用和严格管控，加大严格管控类耕地、园地用途管控力度。加强农药、肥料等农业投入品质量监督，加强河道底泥还田、湿垃圾资源化利用等的源头监管。二是严格落实农用地分类管理制度，健全农用地土壤环境质量类别动态调整机制。持续开展林地土壤环境质量调查，建立林地分类管理制度；持续开展对拟开垦为耕地的未利用地、复垦土地土壤环境污染调查，对符合土壤环境质量与农业生产条件要求的，建立复垦农用地管理档案，纳入农用地分类管理。

3. 严格建设用地土壤污染风险管控。一是进一步加强建设用地“调查评估—修复—再利用”的全生命周期跟踪管理制度，严格建设用地出让、划拨等土地流转管理制度，配合市局定期更新建设用地土壤污染风险管控和修复名录，保障建设用地安全利用。二是有序开展污染土壤治理和修复，对污染地块再开发利用的各环节加大监管力度。结合土壤污染集中治理修复基地模式，鼓励探索建设用地“治理修复+开发建设”应用试点。建立土壤污染风险管控及治理修复地块多部门联动后期环境监管制度。三是持续开展非正规垃圾填埋场整治，对已发现的非正规堆放点严格按照标准落实管控措施，完成整治。

4. 建立地下水污染防控体系。持续开展地下水污染状况调查。开展工业企业、运输公司、码头、混凝土搅拌站等内部加油

站排摸以及埋地油罐防渗改造。持续完善城镇污水管网收集系统建设，减少污水管网渗漏对地下水的影响。开展报废矿井、钻井、地下水监测井、水文地质勘探井、污染源调查监测井等排查，督促报废井所有者封井回填。

（四）固体废物污染防治

坚持固体废物污染防治“减量化、资源化、协同化”原则，集中解决当前面临的区域产处不平衡、结构性矛盾等突出问题，在强化源头减量的前提下，推进各类固体废弃物的协同处理处置，着力提升无害化处理和资源化利用水平。

1. 优化提升固体废物和危险废物利用处置能力。加强危险废物“三个能力”建设，提升一般工业固体废物管理水平。一是构建较为完善的“源头严防、过程严管、后果严惩”的危险废物环境监管体系，实行“分级分类、重点突出”的监管模式，强化危险废物日常环境监管，提升危险废物环境风险防范能力；建立完善危险废物安全收运处置体系；提升危险废物托底处置能力和重点类别危险废物处置能力，进一步完善医疗废物收运处置体系建设；积极探索一般工业固体废物的环境管理，逐步建立全过程监管体系。二是推进固体废物资源化利用产业提升。对固废静脉园区进行整体规划建设和风险管控，2021年启动园区结构规划编制和报批，完成园区整体环境风险评估和安全评估，健全园区管理和应急方案体系。

2. 完善生活垃圾和建筑垃圾综合利用与处置体系。一是推动建筑垃圾科学有效处理。落实《上海市建筑垃圾处理管理规定》，推进区级建筑垃圾中转消纳场所建设，健全建筑垃圾全程管控和资源化利用体系。2023年，建成堡镇、庙镇（城桥镇）、陈家镇、横沙乡等4座建筑垃圾分拣中转站。二是构建生活垃圾分类常态长效机制，推进生活垃圾分类提质增效。2023年，全区生活垃圾回收利用率达到43%以上。三是健全生活源固体废物资源利用体系。2023年，建设完成长兴镇固体废弃物资源化利用中心和崇明废弃食用油脂初加工点。

（五）工业污染防治与绿色转型发展

严把产业准入绿色关口，加快推进产业空间布局优化和产业结构转型升级，聚焦绿色产业链，以技术进步驱动绿色、循环、低碳等产业发展，加快实现工业绿色发展，释放转型升级新动能。

1. 持续推动产业结构调整。加快淘汰“三高一低”企业，压减低技术劳动密集型、低端加工型、低效用地型等一般制造业企业，至2023年，力争完成9项产业结构调整重点项目。

2. 推进重点行业开展清洁生产审核和改造。全面落实强制性清洁生产审核实施方案（2021-2023年），将企业开展清洁生产审核情况纳入企业环境信用评价体系。加大对清洁生产审核工作情况的日常监督和检查力度，以“聚焦行业、突出重点”为主线，开展1-2个行业的清洁生产水平和绩效整体评估。三年全区

推进 45 家企业开展清洁生产技术改造，不断提升行业清洁生产整体水平。

（六）农业与农村环境保护

以“生产清洁化、废弃物资源化、产业模式生态化”为抓手，推进绿色生态农业发展；以农村生态宜居为导向，结合“三园”工程建设、美丽中国之美丽乡村细胞工程建设，推动农村人居环境美丽化。

1. **推进养殖业污染治理。**一是畜禽粪污资源化利用。对规划保留的规模化畜禽养殖场强化粪污还田利用过程技术指导，完善粪肥管理制度，加强技术和装备支撑，提高畜禽粪污处理和利用的精细化管理水平。2022 年，建成运行明珠湖猪场生态养殖一体化项目（全粪 + 稼秆）。2023 年，全区规模化养殖场粪污处理设施装备配套率保持 100%，畜禽粪污综合利用率达 98%。二是加大水产养殖污染治理。实施水产养殖分级分区管控，试点实行水产养殖分级、分区管控措施，明确水产养殖尾水排放要求及标准。对限养区、养殖区内连片不足 30 亩或与道路红线、河道蓝线等冲突的养殖场三年内逐步实施退渔还耕或实施水体改造后纳入水面积管控；通过采取进排水改造、生物净化、人工湿地等措施对水产养殖场进行养殖尾水处理，逐步实现养殖尾水资源化利用和全面达标排放；开展水产养殖场尾水处理设施建设改造，《养殖水域滩涂规划》中规划保留的水产养殖场实现尾水处

理设施建设覆盖率达 70% 以上。试点推进循环水养殖模式，推动水产养殖投入品全过程管控。

2. 加强农业面源污染防治。 推进化肥农药减施增效，截至 2023 年，完成农田化肥、农药总施用量分别下降 5%。持续扩大缓释肥应用，到 2023 年应用面积达到 136000 亩次；加大测深施肥应用，完成 100000 亩次应用面积；开展蔬菜绿色标准化生产，保障菜田土壤质量和生态安全，提高蔬菜质量和菜田综合生产能力；大力推广应用水肥一体化技术，每年巩固 5280 亩菜田；绿色防控技术应用，每年巩固 26000 亩；推进高效植保机械应用，优化、指导高效植保作业机械的配置，到 2023 年，自走喷雾机、无人机植保作业覆盖率达 80%。

3. 发展生态循环农业。 一是拓展农业废弃物综合利用途径，提高农业废弃物肥料化、基料化、饲料化、燃料化利用规模。大力推广秸秆机械化还田和离田利用，力争到 2023 年粮油作物秸秆综合利用率达到 98%；开展蔬菜废弃物肥料化利用，建立循环农业新模式，提高本区综合利用水平，到 2023 年，蔬菜生产废弃物综合利用率达 70% 以上；建立以镇为单位的农膜和黄板管理工作协调机制，基本实现废旧农膜和黄板全量回收；提高农业废弃物回收和资源利用水平，进一步完善农药包装废弃物回收处置体系，回收率保持在 100%，年处置率达到 100%。二是创建以生态循环为导向，体现区域大循环、镇域中循环、基地小循

环的生态农业模式。到 2023 年，创建完成 1 个生态循环农业示范区，1 个生态循环农业示范镇，12 个生态循环农业示范基地。

4. 推进美丽乡村建设。以农村生活污水收集处理、基础设施建设和维护、村容环境提升为主攻方向，稳步推进农村人居环境优化。以乡镇为单位开展集中连片区域化治理，持续推进生态清洁小流域建设，三年完成 660 条（长度约 290 公里）村级河道生态治理，2023 年建成竖新前卫村、新村正大田园综合体两个生态清洁小流域示范点；持续推进农村人居环境优化工程，到 2022 年，农村基础设施配置水平明显提高，农村生态环境治理水平有效提升，全区农村人居环境提升取得重大进展。

（七）生态环境保护与生态建设

优化生态空间格局，加强生态保护和修复，系统推进绿地、林地、湿地建设和保护。立足保护生物多样性和提升生态系统服务功能，持续深化崇明世界级生态岛建设。

1. 系统推进生态网络空间建设。一是聚焦重点结构性生态空间实施造林，持续增加森林面积。三年完成 4 个林地开放试点建设，持续推进 3-6 万亩林地生态抚育。二是拓展公共开放生态空间，完善乡村振兴示范村绿化美化建设。依托新建单位绿化的规划设计和既有单位绿化的拆墙透绿工程，推进单位绿化开放共享，形成“小、多、匀”的街心花园布局，到 2023 年建成 30 个街心花园。强化立体绿网建设，利用围墙、屋顶增加绿化覆盖

面积，新增立体绿化面积 3 万平方米。构建“串景连园、复合驿站、多元网络”的绿道体系，三年完成 120 公里绿道建设（其中骨干绿道 60 公里），3 条绿化特色道路。

2. 加强自然生态系统保护。一是加强自然保护地管理。认真落实自然保护地的整合优化、勘界定标工作，推动自然保护地规范化建设和精细化管理。二是加强生物多样性保护。加快建立完善野生动植物及其栖息地保护监控网络，加强野生动物栖息地保护管理，开展野生植物资源调查监测评价，强化本地物种保护。实施崇明新村乡麋鹿极小种群恢复与野放项目。

3. 持续推进崇明世界级生态岛建设。进一步整合自然资源，筑牢水、土、林、气、滩生态基础，厚植生态优势，推动民生改善、展现崇明特色自然风貌，大力推进崇明乡村公园建设，2022 年，力争完成西沙乡村公园（一期）建设。办好花博会、推进“后花博”美丽乡村建设，发挥“东西两条线、中间一朵花”区位发展优势。

（八）应对气候变化与低碳发展

以推动本区碳排放提前达峰为目标，以节能增效和倡导低碳生活为主要手段，进一步强化碳减排的协同效应和目标导向，共同谋求绿色低碳发展。

1. 落实市碳达峰、碳中和目标实施计划。根据国家和上海碳达峰战略要求，研判未来趋势与达峰目标，制定崇明碳中和行

动方案，提出崇明碳达峰、碳中和的目标策略、行动路径和政策机制，并建立区级温室气体排放清单，努力成为上海应对气候变化、实现碳达峰、碳中和的先行示范区。

2. 强化重点领域节能降碳。鼓励电力、医药等行业积极开展节能降耗工作；继续加强绿色建筑全过程监管，逐步推进超低能耗建筑试点。大力推广装配式建筑，符合条件的新建建筑原则上全部采用装配式建筑。所有新建民用建筑全部执行绿色建筑标准，推动既有建筑节能改造。

3. 推进低碳发展试点示范。持续深化和推进低碳示范区建设，逐步扩大低碳试点范围，包括低碳社区建设、低碳发展实践区建设、近零示范区等。

（九）循环经济与绿色生活

以资源高效和循环利用为核心，加强科技、机制和模式创新，加快形成绿色循环低碳产业体系，健全资源节约集约的循环利用体系，引领形成绿色生产方式和生活方式，实现经济社会的绿色转型。

1. 强化循环经济示范引领。全面推进“园区循环化改造”行动，2023年推进完成上海崇明生态企业集团有限公司和上海长兴企业集团有限公司循环化改造，不断探索实践现代环境治理体系管理创新模式。

2. 持续推广绿色生活方式。一是结合“15分钟生活圈”建

设，完善慢行设施，不断提高绿色出行比重。二是进一步加强塑料污染治理，建立快递包装绿色转型。2023年，全区塑料制品生产、流通、消费和回收处置等环节的管理制度基本建立，塑料污染得到有效控制。到2023年，全区各邮政快递网点禁止使用不可降解塑料胶带，循环中转袋使用率达到100%。三是积极开展绿色学校、绿色商场、绿色社区、绿色生态城区等创建工作，引导公众积极践行绿色生活。

（十）生态文明体制改革创新与保障机制

深化生态文明建设和生态环境保护体制机制改革创新，按照“三个治污”（精准治污、科学治污、依法治污）的要求，强化生态环境监管能力建设，不断完善生态环境科学管理和社会治理体系。

1. 深化体制机制建设。一是构建现代环境治理体系。实现政府治理和社会调节、企业自治良性互动，推动形成人与自然和谐共生、协调发展的新格局。开展街镇（园区）基层环境治理试点示范。二是健全环境保护机制体制，提升生态环保综合能力。推进生态环境损害赔偿制度改革，全面落实污染者担当原则。深化落实河长制、湖长制、环长制等工作机制，进一步完善做实河道警长制、生态检察官派驻制等制度，持续为推进生态环境保护工作保驾护航。

2. 提升智慧监管能力。一是加强生态环境综合执法能力建

设。落实“放管服”改革要求，优化环境监管执法方式，健全以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充的新型监管机制；充分利用卫星遥感、无人机、在线监控、大数据分析等手段开展非现场执法检查；加强环境执法联动，形成执法合力。二是加强生态环境监测能力建设。完善辖区内全要素、全领域的生态环境智慧监测网络体系建设，做好国控、市控监测站点建设的前期协调及建设运行保障；强化生态环境监测核心支撑，发挥监测评价功能；提升环境监测对环境质量预测预报、环境污染溯源解析与风险监控能力。三是加强生态环境信息化能力建设。推进生态环境“一网通办、一网统管”，实现生态环境审批和服务事项全程网上办理。逐步实现污染源、污染物、生态环境数据的互联互通、实时共享和成果应用，提升全区生态环境精细化、信息化、智慧化管理水平。

3. 深化区域生态环境协作。聚焦大气、水、土壤、固体废物等重点领域，完善生态环境污染区域联防联控制度、协同治理机制。提升与北部江苏南通的协调水平，推动东平-海永-启隆跨行政区生态环境协同治理，共同构建长江口生态保护战略协同区。健全污染防治区域联动机制，推动区域环境信息共享、标准协调统一、环保信用联合奖惩，积极推动区域生态环境协作机制下沉。

4. 强化公众参与监督。把生态环境保护纳入国民教育体系，推进生态环境保护宣传教育进学校、进家庭、进工厂、进机关。

依托全区科普资源，积极开展各类环保科普活动。加大环保公益文化推广，积极开展各种主题宣传教育活动，提高公众的生态环境意识。推行生态环境保护信息公开，定期公布环境保护工作进展、生态环境质量状况等情况，强化重大决策和建设项目公众参与度。加强环境保护的社会监督，为公众关注环保、支持环保、参与环保提供条件。

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

2021年8月31日印发