

落实生态文明战略、聚焦郊野公园建设

党的十八大报告提出推进生态文明建设，五位一体地建设中国特色社会主义。要求树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，给自然留下更多修复空间，给农业留下更多良田，给子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园，努力建设美丽中国。贯彻落实党的十八大精神，根据上海市委、市政府的工作部署，推进以郊野公园为重点的大型游憩空间和生态环境建设，是上海实施可持续发展战略，加强生态文明建设，打造生态宜居城市的重要任务。2013 年上海市政府工作报告中明确将启动郊野公园项目作为今年政府的重点工作之一。

为落实市委、市政府关于本市郊野公园建设的部署要求，上海市规划和国土资源管理局协调有关委办局和相关区县，重点推进全市郊野公园选址、规划、建设工作。

一、目标定位

（一）发展背景

为进一步适应上海“四个中心”建设和现代化国际大都市的目标要求，迫切需要通过提高生态文明水平，加快宜居环境建设。随着人口规模持续增长和城市功能的不断提升，上海也面临着土地资源紧约束、环境容量有限等多重压力。近年来，广大市民群众休闲游憩的需求与日俱增，人们渴望回归自然、舒缓都市压力、享受田园风光。但郊区生态游憩空间的缺乏使得为数不多的公园每逢节假日就人满为患。

（二）国际经验

国际经验显示，以生态保育、自然保护、休闲游乐、健身康体为主导功能的郊野公园是提升城市生态和游憩功能的重要载体，近年来已日益成为提升城市空间品质、满足市民活动需求、优化大都市空间结构的重要资源。早在 1933 年，对现代城市发展具有重要影响的《雅典宪章》中就已经明确：“居住、工作、游憩与交通为现代城市四大基本功能”。1968 年《英国乡村法》指出，郊野公园（country park）是指：“位于城市郊区、有良好的自然景观、郊野植被及田园风貌，并以休闲娱乐为目的的公园”。香港在《郊野公园条例》中也明确提出：“郊野公园一般系指远离市中心区的郊野山林绿化地带，开辟公园的目的是为广大市民提供一个回归和欣赏大自然广阔天地和游玩的好去处”。

（三）总体目标

郊野公园建设，是上海保护和改善自然风貌，打造生态、宜居城市环境的重要任务；是坚持以人为本，满足市民游憩需求的有效手段；是优化城乡空间结构布局，推进郊区功能发展，促进城乡发展战略转变的重大举措。上海将遵循“**聚焦游憩功能、彰显郊野特色、优化空间结构、提升环境品质**”的规划理念，规划在郊区布局建设一批具有一定规模、自然条件较好、公共交通便利的郊野公园，逐步形成与城市发展相适应的大都市游憩空间格局，成为市民休闲游乐的“好去处”、“后花园”。

（四）规划理念

据此明确郊野公园规划的理念：

1.突出生态优先。注重环境效应，以生态保育为前提，保持丰富的生境和多样的物种，促进自然环境的恢复与更新。

2.彰显自然特色。突出自然野趣的景观特色，整合农田、湿地、林地、水网、村落等要素，发挥综合效应。

3.强化游憩活动。围绕市民需求，科学组织游憩、休闲、体育、健身、养生、科普等多样化户外活动，考虑合理容量，完善相应服务配套设施。

4.体现地域特点。通过景观设计和环境整治，有机整合农田林网、河湖水系的自然肌理与江南水乡村落的文脉特色。

二、总体要求

（一）总体布局

为了营造大都市良好的生态环境，建设宜居城市，在《上海市城市总体规划》的指导下，上海市政府于 2012 年 5 月批复《上海市基本生态网络规划》，明确“多层次、成网络、功能复合”目标要求和“两环、九廊、十区”总体生态格局，规划生态用地 3500 平方公里。在明确全市生态网络框架格局的基础上，遵循“**聚焦游憩功能、彰显郊野特色、优化空间结构、提升环境品质**”的基本思路，规划聚焦自然资源较好且具有一定规模的地区，聚焦对生态功能有影响的重要节点地区，优先选择毗邻新城和大型居住社区的地区，优先选择交通条件较好的地区，在郊区初步选址 21 个郊野公园，规划面积超过 400 平方公里。规划将坚持“以人为本、因地制宜、着眼长远”的基本方针。

（二）发展要求

其发展要求重点将体现在以下五个方面：

（1）在自然要素提升方面，保持原生态的自然要素特色。注重生态环境优化，凸显上海特有的田林水网等自然肌理特征。

（2）在游憩活动组织方面，关注市民需求。合理设置徒步、远足、健身、探险等康体休闲活动，通过徒步路径、绿道游径等交通组织方式来串联活动、吸引市民使用。

（3）在空间景观塑造方面，体现自然野趣、原生态要求。湿地类空间景观强调做好“水文章”；以林田景观突出森林集中成片的环境意向；在农田空间塑造上突出宽广辽阔的大地景观；对集中体现江南水乡特色和地域特色的村庄要充分保护。

（4）在设施配套完善方面，强调保障服务，设施共享。重点配套农林生产、水源保护、森林防火、村庄整治等必要设施；结合功能设置科普教育、艺术文化等群众性设施。

（5）在保障实施建设方面，突出可操作性。尊重现状条件，避免大拆大建，多自然、少人工，提高农村居民的收入，实现多赢。

三、试点基地规划概述

按照总体布局要求和近期实施可行性，选择青西、松南、浦江、长兴、嘉北 5 个郊野公园作为建设试点。市规土局与青浦、松江、闵行、嘉定四区政府以及长兴岛开发办联手推动，组织以上海市城市规划设计研究院为主的专业技术团队，按照“概念方案、现状调研、国际征集、规划深化”四个阶段有序开展规划编制工作，尝试把推进生

态建设与改善郊区环境、促进农村发展、实现农民增收有机结合，努力使郊野公园的规划建设经得起实践、人民和历史的检验。

（一）工作进展

一是市区联手、集中推进。郊野公园建设以区县政府为主体有序推进。相关区委、区政府（管委会）高度重视，组建了郊野公园建设指挥部（或推进办），明确实施主体开发公司，加快推进前期调查摸底工作。市相关部门分工协作，市规土局成立工作领导小组，组织技术团队编制公园规划和郊野单元规划，研究制定相关资金、政策扶持的政策，保障规划实施。

二是集思广益、国际征集。为了更好地开拓规划思路，青浦、松江、闵行、嘉定区政府以及长兴岛开发办于今年 3 月先后启动公园规划方案国际征集，吸引了来自欧洲、美洲、澳洲等国家和地区的 17 家知名设计机构参与，开展为期 3 个月的国际方案设计。目前，5 个试点郊野公园的规划方案国际征集活动已在相关区政府（管委会）的主导下基本结束。

三是入村驻点、摸清现状。围绕试点基地，成立 5 个郊野公园基地工作组，用 3 个月的时间入驻基地，开展“普查、精查、补查”三轮现场踏勘，全面掌握基地内“田、水、路、林、村”各类自然要素肌理，梳理“风、土、历、人、文”人文要素特征，了解农民实际需求。在 2013 年春节前全面完成一系列技术成果，为公园规划编制奠定坚实技术基础。

（二）基地概况

青浦区青西郊野公园位于淀山湖南侧，毗邻西岑镇和青浦新城，距规划轨交 17 号线东方绿舟站 2 公里，规划面积 22.39 平方公里。规划定位为远郊湿地型郊野公园，围绕大莲湖湿地景观和现状保留完整的江南水网“湖、滩、荡、堤、圩、岛”的肌理格局，可组织湿地体验、远足康体、生态科普等游憩活动，满足都市人回归田园水乡、追寻江南记忆的梦想。

松江区松南郊野公园位于黄浦江上游、车墩镇南部，紧邻松江新城和大型居住社区，周边规划有高铁松江南站和轨交 22 号线车墩站，规划面积 23.71 平方公里。规划定位为滨江生态森林型郊野公园，以现状黄浦江上游水源涵养林、经济果林为生态肌理，挖掘松南地区人文积淀，形成林、水、田、村相融相依的风貌特征，组织森林游憩、自然科普、浦江游览、水乡体验等休闲活动。

闵行区浦江郊野公园位于黄浦江东侧，大治河以北，周边毗邻浦江镇多个大型居住社区，距人民广场 20 公里，沿浦星公路有轨交 8 号线航天公园站、三鲁路站和鲁汇站，规划面积 13.56 平方公里。规划定位为近郊都市森林型郊野公园，保留现状黄浦江生态涵养林和农田，打造一片都市中的天籁之林，组织森林运动、文化休闲、周末度假等休憩活动，让市民在享受城市便捷和都市活力的同时，体味森林的静谧和郊野的原真。

崇明长兴郊野公园位于长兴岛东北部，南邻凤凰镇和海洋装备产业区，毗邻青草沙水库，规划有轨交 19 号线站点，规划面积 29.69 平方公里。规划定位为远郊生态涵养型郊野公园，以现状生态

杉林、有机橘园和农田等优质生态资源为基底，通过组织水源科普教育、远足野营、休闲度假等休憩康体活动，为都市人提供一片回归自然、强身健体、修身养性、审视心灵的生态绿洲。

嘉定区嘉北郊野公园位于嘉定新城主城区西北部，东侧紧邻城北大型居住社区，南侧为上海国际赛车场，距轨道交通 11 号线嘉定西站 2 公里，规划面积 13.98 平方公里。规划定位为近郊休闲型郊野公园，依托现状连绵成片的基本农田和四旁疏林，发掘七千年冈身文化和嘉定人文底蕴，组织休闲养生、康乐疗养、农田体验、文化科普等活动，呵护城外的郊野原风景，放飞都市人的自然心灵。

（三）实施保障

近期确定试点郊野公园项目后，按照“**统一规划、分期建设、有序推进**”的原则，计划今年四季度开工建设，用 3-5 年时间基本建成。在郊野公园规划建设的过程中需要统一认识、聚焦政策，市区联手、以区为主，整合资源、共同推动。

一是强化城乡统筹、聚焦区域发展。将郊野公园规划建设作为转变城乡规划土地管理方式的重要抓手，探索集中建设区外郊野地区的网格化精细管理。

二是聚焦相关政策、强化生态建设。围绕郊野公园，统筹涉及土地整治、农田水利建设、村庄改造、产业结构调整等方面的资金政策，明确相关保障机制，集中投入郊野公园建设。

三是形成长效机制、确保农民利益。创新规划土地管理政策，以实现壮大当地集体经济组织实力、保障农民收提高入为目标，探索建

立造血机制，增加农民财产性收入。

目前，按照整体工作部署，正深入开展各郊野公园实施深化方案和郊野单元编制工作。相关成果预计将于6月底7月初正式对外公示，听取社会各方面的意见。根据公示反馈，进一步深化完善成果后上报审批，指导下阶段各公园实施建设。