

上海市法学会 编

法律与社会

——上海市法学会 2005 年度青年
法学课题研究成果

LAW AND SOCIETY



上海社会科学院出版社

上海市法学会 编

法律与社会

——上海市法学会 2005 年度青年
法学课题研究成果

LAW AND SOCIETY



上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

法律与社会/上海市法学会编. —上海: 上海社会科学院出版社, 2006

ISBN 7-80681-951-7

I. 法... II. 上... III. 社会法学—文集
IV. D90-052

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 125330 号

法律与社会——上海市法学会 2005 年度青年法学课题研究成果

编 者: 上海市法学会

特约编辑: 陈冬滢

责任编辑: 张晓栋

封面设计: 王斯佳

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.com> E-mail: sassp@sass.org.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 上海宝山杨中印刷厂

开 本: 787×1092 毫米 1/16 开

印 张: 26.25

插 页: 2

字 数: 430 千字

版 次: 2006 年 11 月第 1 版 2006 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 7-80681-951-7/D·096

定价: 49.00 元

版权所有 翻印必究

前 言

2005 年年初学会组织课题招标。为了扶持、鼓励青年法学法律工作者的积极性和创新精神,学会专门设立 10 个不规定题目,自由申报的青年课题。青年学者们踊跃申报,积极参与。中标的青年课题既研究理论前沿,又体现了社会热点和上海特色,如《上海世博会资产证券化法律问题及对策研究》等。经过一年的资料收集、考察调研和精心撰写,2005 年年底,青年课题研究全部结项,向学会提交了研究成果报告。经学会学术委员评审,10 个课题全部合格,予以结项。这些研究成果,有一定的学术水平和应用价值,充分反映了上海法学研究队伍年轻学者的现状和发展。

为了做好课题成果的转化工作,学会将 2005 年的青年课题研究成果汇编成集,公开出版。同时学会将继续秉持鼓励、扶持青年学者成才的一贯做法,为他们搭建学术交流平台,创造出名出彩的机会,鼓励他们积极从事法学研究,解析法律实务,推动研究成果为法治建设和上海社会经济发展提供有价值的理论支持,贡献上海年青一代法学法律工作者的智慧和力量。

目 录

崇明生态岛建设中土地制度改革的法律研究

——以陈家镇为示范研究对象 梁晓俭 1

股东投票权信托法律制度研究 罗培新 55

生命科技犯罪及其刑法应对策略研究 刘长秋 86

上海世博会资产证券化法律问题及对策研究 许凌艳 129

论行政协议制度 何渊 叶必丰 167

证券市场中的内幕交易及其法律控制比较研究 井 涛 202

取得“市场经济地位”的意义及其对中国对外贸易

易的后续影响 邱一川 237

未成年人刑事诉讼特别程序研究：比较与实证

的视角 徐美君 293

证券投资委托理财合同法律效力研究 潘云波 333

法律服务业规制研究 王 江 376

崇明生态岛建设中土地制度 改革的法律研究

——以陈家镇为示范研究对象

梁晓俭*

绪 言

依照上海市政府对崇明岛的建设规划,到2020年,崇明将建成以优美生态环境为品牌、以文明游乐度假为主导、以发达清洁生产为支撑的综合生态岛。将崇明建设成生态岛,意味着其环境的生态化、经济的生态化、社会的生态化和制度的生态化,即达成人与人、人与社会和人与自然关系的和谐、可持续发展。具体而言,岛内的生态化,主要是指在生态系统承载能力范围内运用生态经济学、生态社会学原理和系统工程方法,去改变目前与生态社会不相适应的生产和消费方式、决策和管理方法,建设经济发达、高效的生态产业,制度合理、祥和的生态文化,优美宜人的生态环境,实现社会主义市场经济条件下物质文明与精神文明高度发达、自然生态与人类生态高度和谐和可持续发展的区域性人类生态社会示范区。

在崇明生态岛的规划、建设上,各级领导、各界人士都非常强调贯彻落实科学的发展观,强调以人为本、城乡统筹和三农融合发展。我们设想未来的崇明岛是一个城市和农村生态化发展、社会和谐、经济高效和生态良性循环的人类生态社会形式。它应该实现人、制度、资源、经济、社会、文化、环境的高度和谐、统一和可持续发展。

围绕建设生态崇明岛的目标,我们尤为关注的是崇明岛土地资源配

* 课题负责人:梁晓俭,同济大学环境法研究所所长,教授;课题参与人:赵贺:同济大学环境法研究所,讲师;刘云兵:同济大学环境法研究所,讲师。

置、利用的生态化。这主要取决于土地规划、利用、产权、配置等土地制度的法治化、生态化。可以说,土地制度的生态化是生态崇明岛建设土地资源利用、配置生态化的重要制度保障。生态化的土地制度,既是达成生态崇明岛建设目标的一个核心制度供给,其本身也是建成生态崇明岛目标的一个重要考量指标。可以说,没有生态化的土地制度供给,生态崇明岛的建设将无从谈起,其目标也难以实现。

本课题的研究就是要运用生态学的原理和方法论,在法律框架下研究在建设生态岛过程中如何改革现有的土地制度。土地制度的改革及其研究涉及的内容极为广泛,在本课题里不可能涵盖所有内容,我们想就农村土地征用、征收的法律问题、土地整理问题等展开研究,并提出自己的看法和建议。本课题的实证性较强,我们在崇明县陈家镇做了大量的调研,期望通过对陈家镇的典型性研究,对整个崇明的相关问题做出示范性研究结论。

一 生态学、生态学原理或方法

(一) 何谓生态学

现代意义的生态学科是随着环境问题产生和治理而逐渐建立起来的。生态学一词是由希腊文 oikos 衍生而来的,其意思是“住所”或者“生活所在地”。因此,从字义来看生态学是研究“生活所在地”的生物,即研究生物和它所在地关系的一门科学。赫克尔(Haeckel, 1869)首先对生态学做了如下定义:生态学是研究生物有机体与其周围环境(包括生物环境 and 非生物环境)相互关系的科学。我国著名的生态学家马世骏先生根据系统科学的思想提出:“生态学是研究生命系统和环境系统相互关系的科学。”奥得姆(E. P. Odum)在其著名的著作《生态学基础》中,将生态学(ecology)简单通俗地定义为“环境的生物学”。综合 100 多年的生态学研究历史,我们可以把它定义为:生态学是研究生命系统与环境系统相互作用的规律及其机理的学科。

生态学的形成和发展经历了漫长的过程,大体可以分为四个时期:生态学萌芽时期(公元 16 世纪以前)、生态学建立时期(17—19 世纪)、生态学巩固时期(20 世纪初到 20 世纪 50 年代)以及现代生态学时期(20 世

纪 60 年代至今)。学者经常把前三个时期称为“经典生态学”时期,而把 20 世纪 60 年代后称为现代时期。^①

经典生态学是生物学科的一个分支,它是研究以种群、群落、生态系统为中心的宏观生物学。20 世纪 60 年代人类面临一系列挑战性问题后,生态学一跃而成为多学科交叉的综合性学科。按研究对象,它可以划分为:动物生态学、植物生态学、微生物生态学等;若按栖息地类型分,可分为森林生态学、草地生态学、淡水生态学、海洋生态学等;若按生态学与其他学科相互渗透、交叉形成新的分支学科,又可分为数学生态学、化学生态学、生理生态学、经济生态学、进化生态学等;若按生态学应用的门类分,可以分为农业生态学、自然资源生态学、污染生态学等;若按研究方法可以分为理论生态学、野外生态学、实验生态学等;若按研究性质可分为城市生态学、保育生态学、恢复生态学、生态工程学、人类生态学、生态伦理学等。

20 世纪 60 年代以来,由于工业高度发展和人口的大量增长,带来了许多全球性问题,危及到人类生死存亡。人类居住环境的污染、自然资源的破坏与枯竭以及加速的城市化和资源开发规模不断增长,迅速改变着人类自身的生存环境,造成了对全人类未来生活的威胁和许多全球性环境问题。突出的全球性环境问题主要表现在十个方面:① 土地退化和荒漠化;② 全球气候变化(温室效应);③ 臭氧层的损耗(臭氧洞问题);④ 淡水资源短缺和水质污染;⑤ 森林面积严重减少,引起一系列环境问题;⑥ 生物多样性减少;⑦ 过度开发海洋和海洋污染,渔业资源锐减;⑧ 化学污染威胁动植物和人体的健康,引发癌症,并导致土壤肥力减弱;⑨ 酸雨问题及大气污染的越界传输;⑩ 城市无序扩大,严重破坏环境。其中臭氧层破坏、温室效应和酸雨这三个环境问题最为重要,被认为是全球三大环境问题。要解决这些问题,传统的办法只能是片面的和短暂的,要想在全球领域解决这些问题,人们越来越认为需要依靠生态学理论的指导。因而引起社会上对生态学的兴趣与关心。不少国家都提倡全民的生态意识,研究领域也不断扩大,不再限于生物学,而是渗透到地理学、经济学以及农、林、牧、渔、医药卫生、环境保护、城乡建设等各个领域。

^① 周凤霞主编:《生态学》,化学工业出版社 2005 年版,第 4—6 页。

经典生态学以研究自然现象为主,很少涉及到人类社会。现代生态学则结合人类活动对生态过程的影响,从纯自然—经济—社会复合系统研究。过去许多国家只注意经济的发展而忽视了自然界的一些基本规律,结果造成了资源破坏、环境恶化的后果。随着人类对自然的向往和珍惜,出现了诸如“天人合一”、“返璞归真”的呼声,人们进一步认识到要以生态学观点去分析经济建设及社会活动对环境的影响,用生态学原理去解决资源、环境、可持续发展等重大问题。学者在生态理论研究中,注重对生态系统结构、功能及动态机制的研究,着重于提高生态系统生产力和自然生态系统稳定性的研究。目前地球上保持最完整、较少受到干扰的生态系统,都是一个整体保持,废物降至最少,具有和谐、高效和健康的共同特点。一个健康的生态系统比一个退化、脆弱的生态系统更有价值。研究中寻求这类生态系统合理性机制,为生态系统恢复提供科学依据;并把生态规划、生态设计与系统管理的原理结合起来,为创建可持续发展的生态系统提供正确的理论指导。生态学在突破了生物学界限后,又进一步突破了自然科学范畴,与社会科学结合起来,出现了生态经济学、生态法学、生态哲学、生态伦理学等。例如在资源生态学中,除了利用“食物链”、“金字塔营养级”等生物相生相克的生态学原理研究资源的开发利用和保护外,还结合了社会资源的合理保护利用和开发问题;又例如在环境科学的生态学研究中,也包括了自然科学和社会科学许多方面。环境科学与生态学有着密切联系,目前已经突破了经典生态学的范围。20世纪60年代以前,生态学所研究的生命系统很少包括人类自身,随着人类活动对自然环境的破坏,并遭到了自然的惩罚和报复(不是传统那种人控制自然的概念了),人们才逐渐有所认识。人类是生物界中唯一的一种能够勉勉强强摆脱自然控制的生物,这也同时是一个不幸的事件。人类有破坏自然生态系统的能力,但远远没有掌握足够的自然生态发展的规律,也远不能依靠人类的技术力量来取代自然系统的功能,因此,随着现代生态学的发展,环境科学强调把人类纳入生命系统之中,重点研究人类和环境这对矛盾体,其目的就是要通过人类的社会行为,保护、发展和建设环境,努力加深对自然生态系统的认识,自我克制地把人类活动自觉地纳入自然生态系统的规律下,用生态学的理论和原理指导社会实践,使环境永远为人类社会持续、协调、稳定地发展提供良好的支持和保证。

现在所谓的生态城市、生态农村建设,就是要使得人口、经济、社会和环境相互协调,建设物质能量良性循环、结构合理、经济高效、景观优美、环境洁净的人文生态圈。我们现在的可持续发展的概念也来源于生态学,最初应用于林业和渔业,指资源不受破坏,新生长的资源数量应能够弥补已收获的数量。“可持续发展”一词最早出现在1980年国际自然保护同盟在世界野生生物基金会的支持下指定发布的《世界自然保护大纲》中。在《我们共同的未来》中指出,可持续发展是既能满足当代人的需求,又不对供应后代人满足其自身需求的能力构成危害的发展。这一概念在1992年联合国环境与发展大会上得到了全球范围的共识。由此也产生了生态经济学的概念,我们在本课题里当然也需要运用许多生态经济学的理论和方法。

(二) 生态学原理或方法在本课题里的运用

只要在社会科学层面运用生态学理论,就注定了研究方法的多样性和交叉性。无论就其原本的意义还是就本课题中所借用的角度来说,我们认为所谓生态学原理和方法至少应包括以下几方面:

第一,整体性原理,又称联系性原理。即生物与环境是不可分割的有机整体,互相依存、互相制约,这是生态学最基本的原理。生态环境中各因子不是孤立的,而是彼此联系、相互促进和相互制约的。生态系统中任何一组成分的增长,必须服从整体的需要,综合平衡,互相适应。崇明生态岛的建设中我们不能孤立地研究某一部分,如土地问题,而应注意到土地制度的问题与其他问题的相关性和联系,其中有城乡间的联系、土地制度改革与经济体制乃至政治体制改革的关联、农村土地征用与征收问题的法律正当途径与农民自治组织的真正民主化运作的关联等。

第二,物质循环再生原理,即生态流原理。生命的各种表现都是与物质循环、能量流动、信息传递分不开的。自然生态系统中的能量来自太阳,生态系统通过生产者、消费者、分解者组成食物链、食物网络结构而进行物质生产、能量流动和信息传递。生态系统中各种消费者的营养层次虽不同,但它们的次级生产过程基本都遵循着循环的途径。各种营养物质经过分解者分解成为可被生产者利用的形式,归还环境中重复利用,周而复始地循环,多层分级利用,没有废物,提高资源利用效率,改善环境。物质的循环、再循环当然也是崇明岛建设中必须考虑的问题,而这样的考

虑势必也涉及到土地的问题。

第三,主导因子原理。在生态系统中,诸生态因子中必有一个生态因子对生物起决定性作用,称为主导因子。主导因子发生变化时会更为直接、更为必然和更为广范围地引起其他因子的变化。当然,由于生物生长发育的不同阶段对环境因子的需求不同,主导因子也有阶段性。我们认为,在崇明生态岛的建设过程中,土地制度的改革是其主导性因子。

第四,因子的不可代替性和补偿性原理。虽然从总体上说生态因子是不能代替和补偿的,但在一定条件下,多个生态因子的综合作用过程中,某一因子在量上的不足,可以由其他因子来补偿,同样可以获得相应的生态效应。但此补偿作用只能是在一定范围内做部分补偿。

第五,限制因子与耐性原理。生物种群生活的环境条件有一定范围,这便是生物的耐性。它对某因子耐性很广但同时却对另一因子耐性很窄。易使生物耐性接近极限的因子称为限制性因子,它们往往是那些耐性极窄的因子。在我们的课题中,我们认为土地制度因素是城乡一体化发展中的限制因子,是我们关注的对象。^①

除上述基本原理和方法外,我们还要兼顾其他一些生态学的原理,如生态位原理、生态平衡原理、生态演替原理等。所有这些生态学的原理和方法的借鉴不是孤立的,而是一个系统的需要整体性考虑和融合的方法论体系。

二 崇明生态岛的内涵、现状及未来发展规划

(一) 生态岛内涵

生态岛是指与大陆相对独立,但与人口、经济、社会和环境相互协调,物质能量良性循环、结构合理、经济高效、景观优美、环境洁净的城市生态圈。崇明建设生态岛的科学内涵,体现为生态城市共性与崇明岛域特有的广袤湿地、大片森林和密集水网等资源优势相结合的特征,为此要建设生态卫生、生态安全、生态产业、生态景观、生态文化等五个

^① 杨士弘等编著:《城市生态环境学》,科学出版社2003年版,第8—12页。

功能系统。

作为全国生态示范区建设试点地区之一,崇明建设生态岛具有明显的政策和时间上的优势,是实现区域经济社会飞速发展的一个良好契机。正在建设中的现代农业园区、东滩鸟类保护区、中华鲟保护区、东平国家森林公园、南部港口生态工业园区等已初具规模,为崇明建设生态岛奠定了坚实的基础。

崇明岛开发的战略方向应是有步骤、分阶段地把崇明建设成“三城一区一岛一基地”。即交通枢纽城、信息城、旅游城、生态产业区、生态岛和开发海洋的前哨基地。根据对崇明岛的区位条件、土地利用现状、生态环境质量差异、社会经济基础等方面的综合分析,我们赞同专家们建议的,将崇明岛划分为生态农业区、生态产业区、港口区、生态旅游区、自然保护区、占用岸线区及预留区等7个生态功能区,近期重点建设生态农业区、生态产业区、生态旅游区和自然保护区,形成高效益的阳光产业生态体系、高质量的人居生活体系、高水平的环保与生态建设体系和高吸引度的景观与生态旅游体系,把崇明岛建设成为一个经济繁荣、环境洁净优美、人与自然关系和谐且极具示范效应、创新能力和可持续发展能力的生态型岛屿。

根据上海市的有关要求,建设生态岛应坚持以下基本原则:坚持社会经济发展和生态环境保护并重,坚持生态环境保护与城市总体规划建设协调统一,坚持污染防治与生态环境建设并重,遵循自然规律和经济规律,明确环境保护和生态建设的责、权、利,充分利用法律、经济、行政和技术等手段推进环境保护与生态建设工作。

除了这些基本原则的要求外,我们认为还应该坚持以人为本、城乡统筹和三农融合发展。我们设想未来的崇明岛是一个城市和农村生态化发展、社会和谐、经济高效和生态良性循环的人类生态社会形式。它应该实现人、制度、资源、经济、社会、文化、环境的高度和谐、统一和可持续发展。要坚守这些原则实现生态岛建设的目标,就必须以生态学的原理和方法去统筹兼顾各方利益,并注重影响大局的一些重要因素,特别是土地制度的研究和改革。在建设的起点上利用各种有利的政策和资源把改革的目标准确定位、改革的政策合理实施。只有这样才能真正把崇明岛的生态建设从目标到方法有机地结合起来,也只有结合起来,才能真正建设好生

态化的崇明。

（二）崇明岛经济社会发展现状

崇明全岛(县)面积 1 225 平方公里,人口 63 万。其中长兴岛的面积 88.54 平方公里,横沙岛面积只有 51.24 平方公里。全县耕地面积为 51 651 公顷,其中基本农田占地 68 万亩。崇明是上海市重要的农业生产区,土地资源得天独厚,长江上游挟带的泥沙在崇明岛四周淤积,滩涂地每年向东延伸 145 米,每年新增土地约 2 万亩。

2005 年,全县增加值约达到 88.5 亿元,年均递增 10.4%;财政收入完成 24.4 亿元,年均递增 24.6%;实现外贸出口拨交额 23.7 亿元,年均递增 11.5%;固定资产投资累计完成 73.7 亿元,年均递增 21.7%;社会消费品零售额达到 16.7 亿元,年均递增 5.3%。较好地实现了预定的综合经济目标,其中,财政收入和固定资产投资额达到较快的增长水平。“十五”期间,三大产业之间的比重由起初的 24.8%、37.4%、37.8%调整为期末的 17.7%、45.2%、37.1%。第一产业增加值预计年均递增 3%。农业基础设施建设力度不断增强,粮食生产连年增产增收。河蟹、蔬菜、果林、白山羊等特色种养业规模继续扩大,农业龙头企业和农村经济合作组织进一步发展;2005 年全县实现农业总产值约 45.6 亿元,年均递增 4.2%;“十五”期间,第二产业增加值年均递增 14.3%。工业企业技术改造力度继续加大,有 14 家企业被命名为上海市高新技术企业。绿色食品加工业、修造船业等资源利用型行业取得长足的发展。崇明工业园区、富盛经济开发区建设有序推进。2005 年全县约实现工业总产值(现行价) 102.1 亿元,年均递增 11%;完成建筑总产值 79.4 亿元,年均递增 27%。第三产业约实现增加值 32.2 亿元,年均递增 9.7%。其中生态休闲旅游业持续升温,“农家乐”品牌效应进一步扩大,在过去的 5 年内共接待游客 340 万人次,直接收入 5.6 亿元。交通、仓储、餐饮、商贸、金融等行业保持稳定增长。房地产业发展迅速,住宅建设完成投资总额 16.5 亿元,开发面积累计达 92 万平方米。

在“十五”期间,崇明成为上海地区首个被国家环保总局正式命名的国家级生态示范区,城桥镇被国家爱卫会确认为国家卫生镇。建成生态片林、水源涵养林、果树经济林、防护林等总面积达 11 966 公顷,全县森林覆盖率达 21.6%。森林公园湿地式生活污水处理厂建成运行,建成城

桥镇生活垃圾压缩中转站和废电池回收网络,完成全县农村垃圾收集处置系统的建设和全县农村自来水管网改造工程的建设。

人口自然增长率已连续 10 年保持负增长,是上海市人口连续负增长最为显著的郊区区县。2004 年,城镇职工年平均工资为 17 320 元,年均递增 11%;农村家庭年人均纯收入为 5 781 元,年均递增 7.3%。城镇居民人均居住面积达 17.4 平方米,农村家庭人均居住面积达 68 平方米。城镇职工养老保险及医疗保障单位参保率达到 100%,农村养老保险参保率达到 93%,农村合作医疗参与率达到 97.7%,小城镇社会保险参保人数达到 2.1 万人;2004 年,全县 65 岁以上老年农民每月养老金增加至 75 元;城镇低保达到全员覆盖水平。

但在过去的 5 年发展中,还存在一些突出问题,如经济和社会的开放度、外向度不高;投资环境没有得到根本改善,有效投入力度不大;经济发展后劲不足,环境优势没有得到应有发挥;新的经济增长点不多;基础设施建设欠账较多,交通、电力等瓶颈依然存在;生态环境建设和城乡管理任务艰巨等等。其中教育、卫生相对落后;城乡居民收入差距拉大,部分群众生活依然困难;利益分配、征地安置、动拆迁、土地使用等引起的群体性矛盾增多;政府机关办事效率有待进一步提高,职能转变步伐还需加快等是较为突出的问题。

(三) 未来 5 年乃至更长时间内崇明的发展规划

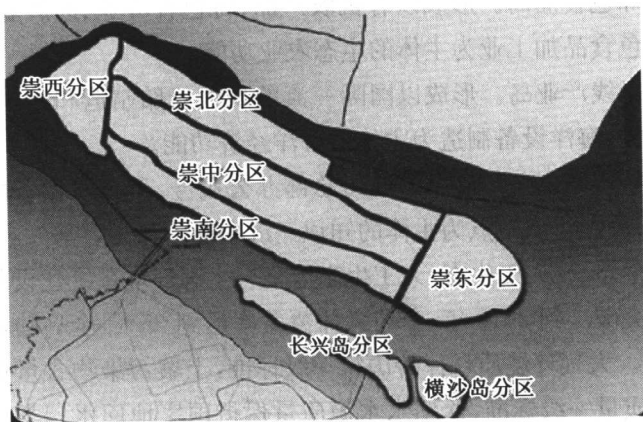


图 1 按照“统一规划、资源整合、优势互补、联动发展”的要求,崇明划分为七个功能分区

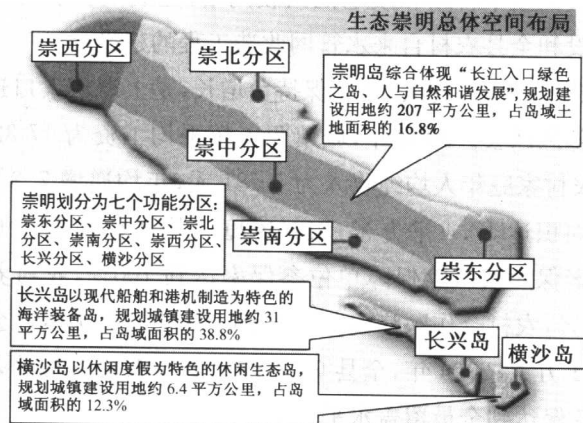


图2

根据《崇明三岛联动发展规划》，崇明三岛将建成自然环境优美、资源集约利用、人与自然和谐的现代化生态岛。具体将形成六大标志性功能：

——森林花园岛。形成以长江口生态湿地保护区、国际候鸟保护区、平原森林、河口岛水系为主体的生态涵养功能。

——生态人居岛。形成以布局合理、环境幽雅、交通便捷、文化先进的生态人居岛功能。

——休闲度假岛。形成以休闲度假、运动娱乐、邮轮观光、疗养、培训、会展为主体的休闲度假岛功能。

——绿色食品岛。形成以有机农产品、特色种养业、品牌农业、设施农业和绿色食品加工业为主体的生态农业功能。

——岸线产业岛。形成以国际一流的现代船舶制造和港机制造、海洋工程承接、海洋设备制造为主体的海洋经济功能。

——科技研创岛。形成以公司总部办公服务、科技研发、国际教育、咨询论坛、洲际组织布点为主体的知识经济功能。

自然生态、半人工生态、人工生态等复合生态环境系统建设与维护将取得重大突破。到2010年，全岛森林覆盖率达到35%，全岛陆域水面率达到12%。大气环境质量保持国家一级标准，土壤污染物含量保持国家土壤环境质量一级标准，饮用水水源质量保持国家地面水三类标准。城镇和农村生活垃圾处理率达到100%，主要城镇污水处理率达80%以上。

在重点地区开发方面将全力推进新城——东平森林公园、陈家

镇——东滩和凤凰镇率先开发地区的形态及功能开发。完成新城老滬河6平方公里核心区建设,完成森林公园周边的道路、水系等网络建设和部分功能项目开发。建成陈家镇国际生态实验区、休闲运动区和新型农民社区,总体开发面积达到4平方公里左右。凤凰镇新开发面积达到3平方公里,将建设成为具有现代化岛屿城镇风貌的长兴岛核心城镇。使崇明优美的生态城市、生态旅游形态和功能得以凸现,为崇明的整体开发发挥先导和示范作用

到“十一五”期末,要初步形成“一城七镇三片”的城镇体系框架。一城(新城):崇明新城,是崇明全岛的政治、经济、文化中心和水上门户,是具备中等城市规模和田园水城特色的花园城市,为全岛城镇体系中的主城。七镇(新市镇):陈家镇、向化、堡镇、新河、庙镇、凤凰镇、新民镇。崇明岛五镇承担为本地居民提供生产、生活空间的基本职能。凤凰镇是长兴岛的核心镇,是造船工业的后方基地。新民镇是横沙岛居民集聚以及为发展旅游业等提供配套服务的新镇。三片(特色片):东滩片、明珠湖片、北湖片,三片城镇区分别为全岛东翼、西翼、北翼的特色现代服务业和度假旅游的服务基地。

在加强全岛湿地等自然资源保护方面,将要按照国际《湿地公约》、《生物多样性国际公约》,制定崇明湿地保护行动计划,重点是保护崇明的东滩和北湖周边湿地、长兴岛的青草沙和中央沙以及横沙岛东部湿地;修复崇明西滩湿地。严格实行禁渔禁捕制度;在保护资源前提下,结合动物驯养繁殖,建设鸟类公园、湿地公园和中华鲟展览馆,开发生态旅游产业;合理控制滩涂圈围速度,在保持滩涂总量的前提下,科学地确定保护区范围的调整方案;在严格监管的同时,加强对野生鸟类和中华鲟的监测及生态环境监测,进一步掌握野生动物的活动规律及分布情况,提高管理与保护的实际效果。并且要建立科研机构,开展人工繁殖和养殖等项目攻关,发展相关产业。

在社会事业方面将初步奠定以生态文明为标志,保障体系完善、人性化极其拓展的社会发展基础。到2010年,城市化水平达到40%。保持户籍人口总量和外来流动人口总量的基本稳定,新增就业岗位25000个,新增劳动力平均受教育年限达到14年以上,全社会科技研究开发经费投入占GDP的比重达3%左右;城镇居民和农村住户人均年收入增长

不低于10%，农村医疗水平、养老保障水平取得较大提高。

在产业发展定位上，崇明生态岛产业发展的总体目标，按照“三、一、二”产业序列，着力推进以休闲度假与户外运动产业、科教与办公服务产业、生态型房地产业为主的现代服务业，不断提高生态型现代都市农业的规模和水平，积极发展清洁型制造业和资源节约型产业。特别要加快发展生态型现代都市型农业。根据国务院和上海市政府“加强基本农田保护、稳定粮食生产”的要求，崇明基本农田继续保持在68万亩的总体水平，建设上海重要的优质水稻和特色蔬菜供应基地，成为上海率先实现农业现代化的示范地区。依托上海大工业的支撑和先进发达的科技人才优势，加快建设符合生态链条件的、体现上海形象和岛屿特点的现代化农业。要引入新的农业管理和生产方式，进行市场化、产业化、标准化运作，努力发展生态农业、观光农业、创汇农业、有机农业，成为具有现代先进水平的生态农业生产示范区、技术研创区和农业观光区。

崇明要调整优化农业布局，形成规模化、集约化和市场化的产业片区、基地和观光园。建设东部果蔬生产加工贸易区、西部经济林果生产区、北部集约农业生产区、中部特色农业生产区、南部近城农业生产区。建设有机农业、种源农业、加工出口贸易、优质水稻、优质蔬菜、优质蟹种、优质林果、原奶生产、精准农业、前卫生态农业等十大基地。建设明珠湖生态观光园、东平国家森林公园、现代生态农业示范三大生态观光园，形成科学、合理的农业区域布局。

三 以陈家镇为例研究崇明岛建设中的土地制度及其改革的必要性

（一）崇明土地问题概述

崇明生态岛的建设和开发，无论是湿地的保护还是小城镇的建设，无论是加大森林覆盖面积还是开发工业、农业园区，无论是挖掘运河还是建设长江隧桥，无论是城镇拆迁还是农村宅基地的置换都使得土地的开发利用和保护问题、土地权益主体的利益分配问题比其他区域更集中地凸显出来。虽然崇明岛就目前看，有着土地存量、人口压力相对小的优势，但随着三岛的开发、人口的增加，城镇建设规模的扩大，以及道路建设