2024年2月20日 星期二
责任编辑：李建 版式：戚建卫 联系电话：0571-85311080 邮箱：lmb0808@8531.cn

《浙江省国土空间规划（2021-2035年）》勾勒发展新格局——

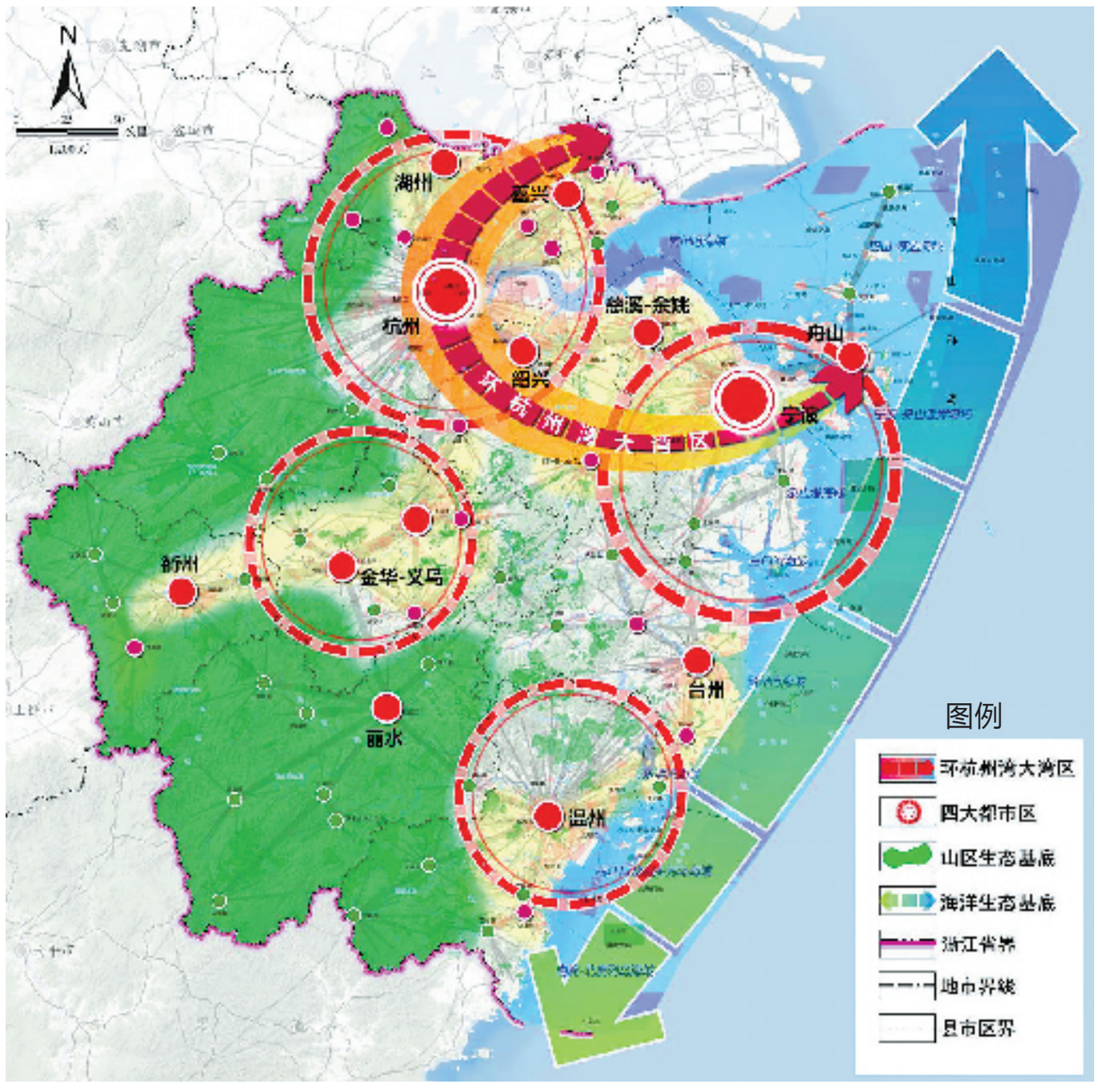
# 一湾引领 四极辐射 山海互济 全域美丽

本报记者 祝 梅

2035年的浙江，是什么样的？蓝图已就位。不久前，国务院正式批复《浙江省国土空间规划（2021-2035年）》（下称《规划》），这也是我省第一次实现“多规合一”的空间规划。

面向2035年，《规划》提出，构建形成“一湾引领、四极辐射、山海互济、全域美丽”的国土空间新格局；紧密结合区域协调发展等重大战略，处于长江经济带发展、长三角一体化发展战略交汇区的浙江，也在《规划》中彰显发展雄心：打造长三角世界一流城市群金南翼、未来版“富春山居图”。

从生产、生活到生态，国土空间的结构优化与经济结构发展的空间结构变化相呼应，更要以前瞻式的眼光，构建支撑新发展格局的国土空间体系，牵引高质量发展。这张蓝图如何绘就，又如何从蓝图擘画走进现实？




浙江省国土空间开发保护格局图 浙江省自然资源厅供图

## 有底线 更练肌肉

国土空间规划，是个新事物。2019年，中共中央、国务院印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（下称《意见》），要求将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”。

2022年，我国首部“多规合一”的国家级国土空间规划《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》印发实施。去年下半年起，包括江苏、广东、宁夏、海南、山西、福建等地在内，全国多地的国土空间规划陆续得到国务院批复，国土空间规划逐步从编制走向实施与治理新阶段。

“这是一套全新的空间规划体系。”浙江大学公共管理学院教授、浙江大学土地与国家发展研究院副院长岳文泽说，以前多部门主导的专项规划，虽各有侧重，但在城乡接合处等交互区域，同一块地的开发强度、管控方式可能存在重叠冲突。“多规合一”，就是要解决各级各类空间规划实施中存在的问题，形成法定化的国土空间开发保护蓝图，为国家发展规划落地实施提供空间保障。

岳文泽参与了《规划》的部分编制和评审工作。“不同于以往开发优先、规模优先、效益优先的增长逻辑，此轮规划将生态优先置于前所未有的高度，这与经济发展到现阶段水平出现的结构性问题相关。区域、城乡、陆海，空间规划的系统优化，重点就是要解决发展的不平衡不充分问题。”他说。

省域内，《规划》系统优化农业、生态、城镇空间布局，按照耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的优先序划定了三条控制线。

“这三条控制线是浙江调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线。”省自然资源厅一级巡视员顾浩介绍，浙江是全国“三区三线”划定试点省份之一，突出安全发展的底线约束，重在为可持续发展留出空间。

此前，浙江已印发《关于加强生态保护红线监管的实施意见》，站在人与自然和谐共生的高度谋划发展。《规划》明确，到2035年，全省生态保护红线面积不低于3.67万平方千米。

持续筑牢生态安全屏障的同时，《规划》提出要持续完善自然保护地体系，强化绿水青山就是金山银山转化的空间支撑，体现出保护和发展统筹兼顾的理念。

“说这一轮《规划》重保护不重发展是一种误读。它强调发展不是没有限制和约束的，未来一段时期，我们需要的是支撑生态文明、高质量发展双轮驱动的空间载体。”岳文泽说，《规划》要为浙江的粮食安全、生态经济发展、创新型产业做好空间保障。他形象地比喻道：“如果以前的空间利用还有‘虚胖’的地方，新一轮规划就要着力于练出‘肌肉’。”

拿粮食安全来说，山多地少的浙江，人均耕地面积只有全国平均水平的30%左右，要把饭碗牢牢端在自己手里，《规划》提出到2035年，我省的耕地保有量不低于1876万亩，永久基本农田保护面积不低于1652万亩。

浙江是全国最早建立“田长制”的省份之一，目前已形成6.6万名省市县乡村五级田长和村级巡查员“5+1”的田长体系，耕地保护责任已具体落实到村、人、地块。

在保护基础上，《规划》谋划“百千万”永久基本农田集中连片整治工程，要推动“小田”变“大田”，改善耕地碎片化问题，还要逐步把永久基本农田全面建设成为旱涝保收的高标准农田，实现耕地和永久基本农田数量有增加、质量有提升、生态有改善、安全有保障、收益有提高。

而城镇开发边界扩展倍数控制在2020年城镇建设用地规模的1.3倍以内，则是全国通行的标准。

“放开手脚用地的日子已经一去不复返了。”顾浩说，浙江是资源小省、经济大省，要用有限资源推动高质量发展，空间开发必须从增量扩张逐步向存量盘活、结构优化和质量提升转变，着力打造生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的发展路径。

## 挖存量 也创增量

《规划》中勾勒的浙江国土空间新格局，概括起来是“一湾引领、四极辐射、山海互济、全域美丽”。

其中，“一湾引领”和“四极辐射”，重在以环杭州湾经济区为核心，塑造引领未来的新增长极，全面提升杭州、宁波、温州、金义四大都市区和中心城市能级；“山海互济”和“全域美丽”，涵盖“一县一策”推动山区海岛县高质量发展、全面深化新时代“千万工程”等内容，旨在以高水平均衡支撑共同富裕示范区建设。

“新格局如何形成？从空间规划角度看，牵引高质量发展，就要强化区域间的要素流动，推动存量空间的有机更新、活力再造，挖掘增量空间的潜力。”省自然资源厅空间规划局副局长汤小橹说。

城镇空间层面，浙江的增量资源将聚焦于保重点、保民生、促共富，投向重大项目的用地保障，教育、医疗、养老等公共服务设施和农村基础设施，以及山区县“产业飞地”建设、山海协作“飞地”建设空间布局等。增量配置与存量盘活挂钩，盘活的存量越多，可使用的增量空间也会越多。

“多规合一”后，新一轮《规划》覆盖山水林田湖草等全部自然资源要素，可以通盘统筹协调区域、城乡、陆海、地上地下等各类空间。记者了解到，与省级有关部门和各地协同，《规划》统筹了交通、能源、水利和新型基础设施的规划布局，谋划和梳理了近远期5200多个重点项目，为新动能释放留足发展空间。

与浙江省国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要实现有机衔接，《规划》为长三角一体化示范区、浙江舟山群岛新区等国家级新区平台，“万亩千亿”新产业平台，杭州城西科创大走廊、甬江科创大走廊、G60科创走廊等重点区域、重要产业平台做好了空间保障。

2023年10月19日，湖州市吴兴区东林镇中心幼儿园的孩子们在老师的带领下来到东林镇庵和田连片整治后的高标准农田上户外实践课。 新华社发（资料照片）

存量的重点，则在于调结构、提升利用水平，促进土地使用实现最大化和最优化。“细化到指标维度，《规划》中有一个单位国内生产总值建设用地使用面积下降指标，‘翻译’过来就是强调用更小的空间产出更高的效益，这其实也是从空间维度对产业转型升级、平台能级提升提出了要求。”岳文泽说。

陆海统筹也是本轮《规划》的突出亮点。浙江是海洋大省，全省大陆海岸线2100余千米，海岛4300余个，有丰富的湾区、海港、码头资源。《规划》首次将省管辖海域纳入，以海岸线为纽带，串联起陆海空间单元，实现陆海一体的空间协同和陆海联动的要素配置。

海洋是支撑未来发展的资源宝库和战略空间。早在“八八战略”决策部署时，浙江就提出“大力发展海洋经济”，近日，浙江海洋经济发展厅挂牌成立，进一步释放出浙江高度重视海洋经济发展的强烈信号。

浙江发展蓝色经济的空间有多大？《规划》明确我省63%海洋空间为适宜开发的空间，根据渔业用海、交通运输用海等功能进行类型分区，还预留出3.2%的全省海洋空间服务规划期内的重大项目建设。

为进一步激发海洋动能，《规划》将近岸海域、海岛及其依托陆域确定为陆海统筹的重要区域，为象山、温岭等沿海县（市、区）确定了海洋经济地区的主体功能定位，还谋划布局海洋生物医药、海洋电子信息、海洋清洁能源等新兴产业，加强浙江海洋经济发展示范区等海洋经济平台建设。

去年，浙江发布实施全国首个海域立体分层设权地方标准，推进海域分层立体使用与确权。针对同一平面海域，水面、水体的空间可分别用于桥梁建设、渔业养殖，而下方的海床、底土空间，则可继续开发建设海底隧道等项目。这种节约集约利用海域空间资源的模式，也意味着同一片海可以立体化开发，进一步提高“亩均产值”。

## 画蓝图 兼重落地

《规划》是浙江省空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，也是各类开发保护建设活动的基本依据。传统意义上，规划就是规划，而国土空间规划不光要擘画省域发展蓝图，更兼具公共政策属性，关注规划落地实施的支撑体系以及管理、实施保障等内容。

“《规划》不仅要体现战略性、科学性，更关注协调性和可操作性。这样的趋势判断，其实贯穿着好几层关键用意。”岳文泽说。

首先一条，就是以人为本的理念。浙江是全国区域差距、城乡差距最小的省份之一，而要高质量发展建设共同富裕示范区，省域的土地利用水平、设施配置标准、空间品质风貌，需要从“有没有”向“好不好”转变。

回应群众对美好生活的向往，《规划》提出，根据常住人口多层多样化公共服务需求，完善教育、医疗、文化、体育、养老、托幼等公共服务设施布局，还进一步提出为“都市区级—城镇级—城/乡社区级”三级四类生活圈规划建设指引。

例如，都市区生活圈的谋划是重点围绕杭州、宁波等都市区中心城市，在1小时可覆盖服务范围内，提供会展中心、大剧院、大型体育场、博物馆、美术馆、综合三甲医院、高等院校等一系列高端、高能级公共服务设施。

记者注意到，宁波市就要求各区县总规为文化地标做出空间预留，明确了学前教育、基础教育、高中教育的指标配置标准以及体育设施、医疗卫生设施均衡布局的要求，比如，每个区（县、市）辖区内至少要有1所三级综合医院。

当前，浙江的城镇化水平达到73.4%。针对人口向城市迁移和集聚、区域一体化发展态势，《规划》提出探索浙江特色的新型城镇化，明确“做强中心城市、做特县域县城、做精美丽城镇”的空间发展路径。

参考县域综合实力、发展潜力、地理区位等，《规划》明确支持慈溪、海宁等都市网络型，嵊州、平湖等块状集聚型，龙泉、开化等点状特色型县（市、区）分类转型发展。

第二条则是生态优先绿色发展理念。《规划》的生态空间部分，不光强调生态安全空间格局、生态保护红线管理，还提出创新绿水青山就是金山银山转化通道和政策供给，以及建立健全生态产品价值实现机制，巩固碳汇空间基础并提升碳汇能力等内容。

其中，《规划》将全省生态保护红线范围外、生态资源丰富、生态价值较高、生态产品特色鲜明的“一般生态空间”作为“两山”转化的重点空间。这些重点空间约占我省陆域面积的36%，主要分布在浙西北、浙西南山地区和中部丘陵地区。

“从生态保护走向适度利用、生态供给和价值创造，发展方式的转变，也要求《规划》作出相应的前瞻式调整。这也是除海洋之外，浙江可以着力去拓展经济增量的新空间。”岳文泽说。

第三条是现代化理念。在提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平方面，浙江有一个突出长板，即数字化水平。目前，浙江已建设全省国土空间规划“一张图”实施监督系统，依托这一省域空间治理数字化平台，我省已初步建成数据全流程“一动皆动”技术体系，从规划到落地实施的全域全要素，可实现全生命周期的监督和管理。

再如，浙江处于台风、洪涝、地质灾害等自然灾害易发区域，疫情等突发公共安全事件又对规划提出了更高的要求。为此，《规划》进一步提高全省防灾设施规划建设标准、预留了应对突发事件的应急空间，还提出要规划建设和提升改造一批“平急两用”的医院、学校、体育场馆、仓库、公园、酒店宾馆等设施，平时能运行创造价值，急时能顺利转换投入。

### 名词解释

**国土空间规划：**国土空间规划是对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上作出的安排，包括总体规划、详细规划和相关专项规划，国家、省、市县编制国土空间总体规划，各地结合实际编制乡镇国土空间规划。国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。

**多规合一：**建立国土空间规划体系并监督实施，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，是党中央、国务院作出的重大部署。

**三区三线：**“三区”指农业空间、生态空间、城镇空间三种类型的国土空间，“三线”分别对应在农业空间、生态空间、城镇空间中划定的永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线。

（资料来源：浙江省自然资源厅）

中国新闻名专栏 深读

1月19日，长三角智慧交通示范项目杭绍甬高速杭绍段正式通车，杭绍段项目是G9221杭州湾地区环线并行线的重要组成部分，全长52.8公里，起于萧山南阳，终于上虞、余姚交界处。图为杭绍甬高速曹娥江大桥。 本报记者 董旭明 拍友 梅青 摄