

打造国土空间治理省域样板

——构建国土空间开发保护新格局,牵引塑造区域发展新动能新优势

姜墨轩 路雄英

随着我国经济社会发展不断深入,生态文明建设地位和作用日益凸显。国土作为生态文明建设的空间载体,必须以前瞻视野统筹谋划、顶层设计,通过结构优化,构建支撑新发展格局的国土空间体系,引导塑造区域发展新动能新优势。浙江正探索一条以空间规划为引领、保护优先为前提、高效利用为重点、安全韧性为保障的空间治理路径。



杭州市余杭区径山镇小古城村

进一步
全面
深化改革
推进中国式现代化省域先行

深化“多规合一”改革 绘好空间发展新蓝图

全面优化国土空间开发保护格局,旨在以空间结构调整牵引更高质量发展。2023年12月21日,国务院批复《浙江省国土空间规划(2021—2035年)》,这是我省首部“多规合一”的国土空间规划,标志着我省“多规合一”改革取得决定性成果。

“多规合一”,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。按照“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”的要求,浙江持续深化改革,绘制省域发展蓝图。

10月20日,《杭州市国土空间总体规划(2021—2035年)》获得国务院批复。至此,全省已有10个设区市和67个县(市、区)的总体规划获批,全省国土空间规划体系建设取得重大进展。

“在规划编制中,全省上下积极落实区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略、乡村振兴战略。”省自然资源厅国土空间规划局相关负责人介绍,面向2035年,浙江将构建形成“一湾引领、四极辐射、山海互济、全域美丽”的国土空间新格局,这套空间发展蓝图将自上而下、层层传导,确保发展设想和实际发展空间共下一盘棋。

不同于以往开发优先、规模优先、效益优先的增长逻辑,新一轮规划重点解决发展的不平衡不充分问题,坚持在发展中保护、在保护中发展。比如,在湖州市安吉县编制的县级国土空间总体规划里,位于余村大景区的山川乡设定了打造省级旅游度假区、山川旅游目的地的发展目标,规划打造以运动拓展、康养度假为主导的山水旅游特色乡镇。

另一个重要变化,在于国土空间规划打破了传统意义上的“规划”属性,关注国土空间开发保护从规划、建设到治理的全生命周期。

浙江在全国率先完成国土空间规划“一张图”实施监督信息系统建设,聚焦需求导向和问题导向完成“一库、一图、一

箱、X场景”构建,打造“多规合一”综合应用,形成了具有浙江辨识度的国土空间治理数字化改革标志性成果。

浙江一直以来就非常重视城乡统筹发展,在全国率先提出走新型城市化道路,明确要“走以城带乡、城乡一体化的路子”,并将具体行动落实在“千万工程”的实践中。6月25日,《浙江省自然资源厅中共浙江省委农村工作领导小组办公室关于深化“千万工程”提升乡村地区规划管理水平的通知》印发,要求各地结合实际制定“通则式”乡村规划管理规定,为村庄内符合条件的农民建房、乡村公共服务设施和公用设施建设、使用存量建设用地乡村产业项目等普遍性乡村建设事项提供规划依据,用低成本、高效率的方式赋能宜居宜业和美乡村建设。

为规划怎么编、如何修改、如何实施、怎样监督管理等提供系统性法治支撑,浙江在全国率先推动《浙江省国土空间规划条例》立法。该条例已于9月27日经浙江省第十四届人民代表大会常务委员会第十二次会议通过,自2025年1月1日起施行。这也是全国首部国土空间规划方面的省级地方性法规。

创新耕地保护机制 优化农耕肌理新布局

粮食安全是“国之大者”,耕地是粮食生产的命根子。相较全国其他省份,山地少的浙江人均耕地仅0.3亩,保护好每一分耕地都尤为重要。

浙江制定实施20条“长牙齿”的耕地保护硬措施,积极构建“人防+技防”的耕地保护新格局和违法行为“早发现、早制止、严查处”的新机制,着力打造最严格的耕地保护体制机制创新省,全省耕地面积连续3年实现净增加。

将耕地和基本农田保护任务落实到责任人、责任地块和责任网格,浙江在全国最早建立“田长制”,全省已形成6万多名省市县乡村五级田长和村级巡查员,做到“人田对应”;1.49万个铁塔高位摄像头覆盖全省近80%耕地,做到“塔田对应”。“田长制”实施以来,违法占用耕地问题实

现“动态清零”。

在管好每一块耕地的前提下,浙江谋划实施“百千万”永久基本农田集中连片整治工程,改善耕地碎片化问题。自2020年以来,全省累计形成集中连片优质耕地超185万亩,其中建成千亩方886个、万亩方57个。同时,探索开展“林耕置换”,着力破解“耕地上山、林地下山”带来的农业功能错位、空间布局散乱等问题。

近日,中共中央办公厅国务院办公厅出台《关于加强耕地保护提升耕地质量完善占补平衡的意见》。为落实国家占补平衡新政,浙江印发《关于加强耕地保护提升耕地质量完善占补平衡的实施意见》,开启我省耕地占补平衡改革,一系列配套政策文件将相继出台。

此外,浙江全面启动“多田套合”工作,将争取用3至5年时间,实现永久基本农田与高标准农田的“双向奔赴”和空间布局的合二为一,将粮食生产功能区全部纳入永久基本农田和高标准农田范围内,逐步形成“农用地—耕地—永久基本农田(高标准农田)—粮食生产功能区”层层套合的“金字塔”型农用地保护利用空间新格局。

打造“土地综合整治+”新模式 整出城乡融合新动能

如果说国土空间规划重点在于“谋篇布局”,那土地综合整治就是“施策良方”,着力破解空间布局无序化、资源利用低效化、耕地分布破碎化、生态系统退化等问题。

日前,省土地综合整治工作专班办公室发布2023年度土地综合整治省级精品工程名单,杭州市余杭区径山镇小古城村等6村土地综合整治与生态修复工程位列第一等次。以小古城村、径山村、漕桥村等村庄为核心片区,该项目以“全域联动发展轴”串联起禅茶文化体验区、禅城慢享休闲区和禅耕农旅示范区三大主体区块,重点修复村、山、路、河等要素,焕新了乡村,也让农村人居环境和旅游区域周边环境持续优化,区域内土地亩均租金收益

从800元/亩提高至1500元/亩,推动乡村文旅业态节节高。

这也是浙江实施“千万工程”的一条重要经验。随着“千万工程”的深入实施,浙江自然资源系统持续深化政策集成创新,在严格耕地保护、促进节约集约用地、改善人居环境、促进农民增收农村增效农村发展中,土地综合整治都发挥着重要作用,更成为撬动共同富裕的新支点。

“土地综合整治+”,重点在于这个加号,它紧紧围绕中国式现代化建设大局,探索提出城乡融合型、“多田套合”型、产业升级型、乡村记忆型、绿色发展型等五大示范样板。”省土地综合整治工作专班相关负责人介绍,土地综合整治系统解决了乡村振兴钱从哪里来、地在哪里、人到哪



温州市洞头区韭菜沙沙滩修复后

去、产业哪落等核心问题。

2018年以来,浙江累计批准实施土地综合整治项目942个,涉及87个县(市、区),惠及280万户860万名农民。

守护生态安全屏障 扮靓诗画江南新颜色

作为“绿水青山就是金山银山”理念发源地,浙江始终坚持基于自然的解决方案,高质量实施生态系统整体保护、系统修复、综合治理,提升生态系统的多样性、稳定性、持续性。

近日,浙江有两个项目入选全国山水林田湖草沙一体化保护和修复工程第二批典型案例,分别是丽水青田“稻鱼共生”系统修复项目和衢州开化下淤村村级系统生态修复项目。加上首批入选的2个典型案例,全省共有4个项目入选,数量位居全国第一。

立足水土保持和土壤污染防治的生态修复功能定位,青田“稻鱼共生”系统修复项目通过构建灌溉和排水工程水循环系统,优化“稻鱼共生”技术及推广应用“稻鱼共生”农业可持续发展等一系列措施,成功恢复了农田的生产能力和生

物多样性。一田两用、一地双收的种养模式,富了农民的口袋,也为我国山区农业探索出了一条“生态修复+价值创造”的绿色发展路径。

这些创新实践也被沉淀、总结为筑牢生态安全屏障的经验举措。比如,钱江源山水工程在推进过程中,就形成了内陆湖泊生态保护修复的“淳安模式”、生态保护修复和历史文化融合的“建德模式”、生物多样性保护的“开化模式”、废弃矿山生态修复的“常山模式”。

生态屏障的“防御力”,事关国土空间的安全韧性。浙江山多、沿海,地质灾害和海洋灾害多发。以地质灾害为例,作为全国首个地质灾害“隐患点+风险防范区”双控管理试点省份,浙江的地质灾害防治重点已经由隐患点逐渐过渡到风险防范



温州市洞头区韭菜沙沙滩修复后

区的管控,根据地质环境条件,每个隐患点、风险防范区都设定了不同的降雨阈值。

数据显示,今年梅汛期期间,浙江省发生突发性地质灾害340起,灾害数量是2023年梅汛期的29倍,比过去5年梅汛期平均值增加154%。结合雨情,浙江开展全域地质灾害风险预警,建立“区域预报+短临预警+现场报警”三道防线,构建“驻县进乡+应急救援+群测群防+应急演练”四支队伍协同防灾机制。今年以来,全省未发生因地质灾害造成的人员伤亡事故。

在海上,浙江创新建立“五清单、三报告”工作机制,将海洋灾害防御细分为台风编号、海上防台风应急响应、IV级、III级、II级、I级应急响应到应急响应解除等7个阶段,梳理“防御任务清单”“海洋灾害主要承灾体清单”“重点防御区清单”“海洋灾害隐患区清单”,及时发布“灾害预报”“灾害警报”“防御动态”,为全省网箱养殖区、海堤、沙滩型滨海旅游区、避风渔港、重点客运航线及沿海乡镇等提供精细研判。

精雕细琢,浙江描绘诗画江南新颜色。愈发生机的绿水青山,为美丽中国建设贡献更多美丽篇章。

衢州市开化县音坑乡下淤村