

专题

描绘时代中轴 活化发展空间 守护江南良田

余杭区“十四五”自然资源工作的高质量答卷

“十四五”时期，是浙江省高质量发展建设共同富裕示范区的关键阶段，也是杭州市余杭区肩负起建设城市重要新中心历史使命的奋进五年。

在这波澜壮阔的征程中，杭州市规划和自然资源局余杭分局以“两统一”核心职责为牵引，聚焦“高水平保护、高效能保障、高品质空间”，书写了一部规划引领、要素盘活、底线坚守的治理篇章，全力打造国土空间治理现代化的区县样板。

从世界级城市中轴的蓝图描绘，到低效用地的涅槃重生；从“田长制”守护的万顷良田，到智慧赋能的高效服务，余杭的自然资源工作，在保护与发展、传承与创新的辩证统一中，探索出一条具有时代特征、地域特色的高质量发展路径。

■ 余丽 徐乐祎

立柱架梁

**构建全域覆盖的规划体系
以世界级中轴描绘城市发展新格局**

站在未来科技城的百米高空俯瞰，一片现代化的城市区域正在蓬勃生长。规划是城市发展的灵魂与先导。“十四五”期间，杭州市余杭区完成了一项具有里程碑意义的基础工程——历经三年编制攻坚，于今年5月实现“区级国土空间总体规划—乡镇级国土空间总体规划—详细规划”三级规划体系的全域全覆盖。

这套纵向贯通、横向衔接的规划“法典”，如同一张精密的导航图，将全区发展战略、空间布局、资源配置系统整合，为“两廊一轴”空间格局的落地提供了坚实的法定依据，有力支撑起了杭州城市重新中心的宏伟框架。

在这一体系基础上，余杭区并未止步于“从无到有”，而是锐意追求“从有到优”。作为浙江省国土空间规划“一张图”改革试点地区之一，余杭正推动规划从“静态蓝图”向“动态服务”的智慧转型。

通过建立“规划体检评估+动态维护”的长效机制，规划不再是一成不变的图纸，而成为能感知城市运行、响应发展需求的“活系统”。试点方案已报自然资源部审查，旨在形成可复制、可推广的“余杭经验”，为全国深化国土空间治理改革提供基层实践支撑。

这套先进规划体系最璀璨的结晶，莫过于杭州城市重新中心的世界级城市中轴线的规划建设。余杭以对标国际一流的视野，高标准开展实施性城市设

计，全面描绘这条未来之轴的空间形象。在全省率先实践重点片区总师制度，聘请以中国科学院院士段进领衔的顶尖团队，为这条中轴线提供从专项研究、方案设计到建设实施的全流程、全周期技术服务。

中轴线的崛起，是余杭以最前沿理念、最创新制度、最精细管理，将规划蓝图转化为现实标杆的集中体现，标志着余杭从“县域空间”迈向“都市核心”的规划治理能力实现了历史性跨越。

精准滴灌

**优化土地要素高效配置
以存量焕新激发产业跃迁新动能**

面对土地资源紧约束的现实挑战，余杭区深刻认识到，高质量发展必须从依赖新增指标转向深耕存量空间。“十四五”以来，余杭坚持“节约优先、盘活存量”的原则，完成低效用地再开发23351亩，其中盘活低效工业用地4917亩，以“亩均论英雄”的硬核标准，倒逼土地利用效率持续提升。

保障发展，精准为先。余杭建立了一套“指标跟着项目走、先重大后重点、保急需抓统筹”的要素配置机制。这一机制如同精准的“滴灌系统”，将有限的计划指标优先保障关系区域发展的战略性、基础性工程。五年来，它有力保障了地铁3号线、5号线、机场轨道快线等城市动脉，西险大塘等安澜工程，以及320国道等重要交通走廊的落地，为城市能级提升和民生福祉改善提供了坚实的空间支撑。

在土地出让环节，通过编制科学的三年度滚动计划、强化“做地—收储—出让”闭环管理，并创新运用土地储备、精准滴灌等金融工具，确保了土地市场的平稳有序和高效供给，西站高铁枢纽综合项目节地模式更是入选全国推荐目录。

存量盘活的精髓在于“活化”。余杭将低效用地再开发作为转变发展方式的关键抓手，不搞“一刀切”，而是探索多元化、市场化更新路径，高桥工业区的转型便是经典案例。

2024年1月入驻该园区的杭州领前科技有限公司，是一家专业致力于计量称重技术领域研发的国家级高新技术企业，可提供国际领先的香精行业全套解决方案，对研发、测试、生产空间有持续升级的需求。余杭全区推广的工业更新政策，为高桥这类传统园区注入了活力。政策“工具箱”里的多种选项，精准匹配了不同企业、不同区块的更新需求，让领前科技这样的创新主体能在优化后的空间里专注技术攻坚，也让传统工业区块焕发出“数字+”“文创+”的新生机，实现了从“存量空间”到“增量价值”的精彩蝶变。

铁腕守护

**筑牢粮食安全根基
“永农生金”探索乡村共富新路径**

“像保护大熊猫一样保护耕地”。对于地处杭州近郊、经济高速发展的余杭而言，守住耕地红线不仅是政治责任，更是对未来发展潜力的战略储备。“十四五”期间，余杭以最严格的制度、最有力的举措，筑牢了粮食安全的“压舱石”，并在守护中创新，走出一条“保护与致富”协同并进的新路。

余杭的耕地保护，体现为系统性、工

程化的硬核举措。全区实施22个“百千万”永久基本农田集中连片整治项目，累计恢复耕地功能2.4万亩，打造集中连片耕地5.3万亩，其中连片面积超万亩的“万亩方”就有3个，项目数量和实施规模均居杭州市首位。余杭在全省率先实现永久基本农田、高标准农田100%套合，荣获2024年全省“多田套合”考核第一等次，并获得省政府专项奖励。这项工作打破了原有各类耕地地图斑的空间交错，实现了布局优化、质量提升、管护统一的“三位一体”，极大提升了耕地保护的效率和效能。

守护红线，离不开科技与制度的双轮驱动。余杭构建了“人防+技防”一体化监管体系，实现对20.90万亩耕地100%的智能监控、智能识别、快速响应闭环，让违法占用耕地行为无处遁形，坚定不移朝着违法“零新增”目标迈进。

保护是为了更好地发展。初冬的暖阳下，永安村老书记张水宝带领我们行走在余杭街道永安村的田埂上，眼前，刚刚完成收获的金黄稻田与碧绿的油菜试验田相映成趣。这个村庄，将耕地保护从“约束”转化为“机遇”，书写了“永农生金”的共富故事。

该村耕地保护率高达97%，早年却因种粮效益低面临“非粮化”压力。2015年，永安村在全国首创基本农田保护“田长制”，这一基层治理创新后来被写入中央文件，推广至全国。

守住良田后，永安村并未止步，2018年率先完成整村土地规模流转，为规模化、现代化经营奠定基础。2019年，永安村启动“禹上稻乡”项目，以稻为基，以创为核，打通一二三产；引进乡村职业经理人，打造品牌、发展研学、推出“稻田认养”，用数字赋能传统农业；通过党建联建抱团发展，吸引40多个项目和人才入驻。

短短几年，村级经营性收入从2017年的28万元飙升至2024年的609万元，村民人均收入翻番。永安村的成功，与余杭全区推进的径山镇小古城村等6村全域土地综合整治等省级精品工程一道，证明了最严格的耕地保护不仅能守住“米袋子”，更能鼓起农民的“钱袋子”。

**数字赋能
提升治理与服务效能
以改革创新优化营商惠民新环境**

贯穿于规划、保障、保护全过程的，是余杭自然资源领域持续深化的数字化改革和“放管服”改革。通过数字赋能，治理更智慧，服务更暖心。

在不动产登记领域，“交地即交证”“交房即交证”已成常态，2025年共办理“交地即交证”项目33个。针对民生痛点，创新推出“农民回迁房办证一件事”，实现材料压减40%、时间大幅缩短，每户节约成本约2000元；坚持“群众无过错即办证”原则，2023年以来累计化解超7000套房屋的历史遗留“登记难”问题。不动产登记网办（掌办）率从2021年的67.6%提升至2025年的85.1%，群众办事体验发生根本性改变。

在行政审批上，改革刀刃向内，持续推进。“十四五”期间，探索“一窗受理、数智协同、审批联动”机制、压缩临时用地审批时限等模式，在基层一线持续深化改革创新，不断降低企业制度性交易成本，塑造更优质的营商环境。

“十四五”余杭自然资源工作的实践深刻表明，空间治理现代化并非简单的技术或管理升级，而是一场发展观念、价值排序和系统能力的深刻变革。余杭以规划之“笔”勾勒未来，以要素之“活”激发动能，以耕地之“稳”筑牢根基，以数字之“智”提升效能，在保护与发展之间找到了高水平的动态平衡，为区域迈向中国式现代化新征程奠定了无比坚实、充满活力的空间基底。

展望未来，余杭自然资源工作已锚定新方向：规划上将深化“一张图”动态维护，推动AI技术在智能选址、方案推演中的应用；要素保障上将更强调精准和全生命周期管理；耕地保护将持续推进“多田合”，并探索资源导向型（ROD）等新模式；服务上将向“无感智办”不断进阶。

本版图片由杭州市规划和自然资源局余杭分局提供



高桥云港园区

■

探路共富
余杭区“十四五”自然资源工作的高质量答卷

浙
样先行