

描绘现代化滨海大都市跨越式发展新蓝图

基于比较视角的《宁波市国土空间总体规划(2021—2035年)》解读

11月10日,《宁波市国土空间总体规划(2021—2035年)》(以下简称《规划》)获国务院批复。

《规划》是为落实国家“多规合一”改革要求而编制的宁波第一部国土空间总体规划,也是改革开放以来宁波编制完成的第四版总体规划。

相较前三版总体规划(分别为1986版、1999版和2006版),《规划》在重塑空间格局、提升城市能级、发挥整治牵引、彰显生态魅力、创新空间智治等方面实现了全面提升。

1 “多规合一”,塑造空间发展新格局

全域统筹,构筑空间布局一盘棋;从一核两翼到一体两翼。

《规划》强调宁波全域空间一体化统筹布局,是宁波历史上首部统筹陆海、覆盖全要素、实现“多规合一”的总体规划。

与2006版城市总体规划提出的“一核两翼、两带三湾”多节点网络化市域空间格局相比,《规划》提出了“一体两翼多组团、三江三湾大花园”的全域国土空间开发保护总体格局,将规划重点从市六区扩展为宁波全地域,整体打造千万级人口规模的现代化滨海大都市。

从2006年的中心城区“一核”跨越式提升为全市域“一体”,整体谋划、整体布局,极大增强了宁波的能级规模;北翼都市集聚发展区的内涵也从余慈区域拓展为中心城区和余慈地区,共同打造大都市硬核。

《规划》还明确了山水本底在市域格局构建中的重要地位,统筹山水林田湖海生态空间,形成了宁波市域大花园的空间发展格局。

横向融合,实现空间发展一本账;从“多规协同”到“多规合一”。

《规划》落实了“多规合一”改革要求,融合了国民经济和社会发展规划、土地利用、环境保护、文化保护、林地与耕地保护、综合交通、水资

源、文化与生态旅游资源、社会事业等各类规划,统一了生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界等重要参数,实现了底图、标准、规划和平台的“四个统一”。

根据空间治理高质量发展的需要,《规划》完善了各相关部门的协同机制,构建权责清晰、科学高效的国土空间规划体系,有效解决了空间规划内容重叠冲突、审批流程复杂、深度广度不一等问题。

纵向传导,形成空间管理一张图;从要素管控到系统传导。

历版城市总体规划聚焦城区,通过划定城市蓝线、道路红线等,对城市开发建设进行单要素管控。

《规划》落实了宁波全域全要素、分级管理、分类指导的“三级三类”国土空间规划体系,首次厘清了各级国土空间总体规划层级传导、详细规划实施传导和专项规划空间衔接的要求内涵,构建系统化的架构体系,从底线约束、战略引领和系统支撑等维度,细化梳理传导内容要求。

此外,《规划》建立了“指引、指标、控制线、名录、用地”等传导要素库,明确差异化传导路径和规则,结合管理需求,搭建了审查、评估等场景,完善数字化系统建设,提高空间规划管理效能。

2 提能升级,锚定城市发展新定位

充分彰显港口硬核力量:从国际物流大港到世界一流强港。

港口是基础性、枢纽性设施,是经济发展的重要支撑。《规划》提出,宁波建设世界一流强港,进一步完善港口基础设施和高铁联运网络,提升港口集疏运能力,发展航运贸易服务产业,强化港航服务能力。

与2006版城市总体规划提出的建设“国际贸易物流港、东北亚航运中心深水枢纽港”相比,《规划》立足以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,提升了宁波港航发展的能级定位,将宁波建设成为全国航运物流中心和“一带一路”港航合作重要节点城市,辐射范围显著扩大,重要程度显著提高。

全面提升城市发展能级:从经济中心到中心城市。

《规划》显著提升了宁波城市定位和发展能级。2006版城市总体规划提出,宁波的功能定位为“我国东南沿海重要的港口城市,长江三角洲南翼经济中心,国家历史文化名城”。

《规划》则明确宁波城市性质为“长三角地区重要的中心城市,国家

历史文化名城,现代海洋城市,全国综合交通枢纽城市”,首次明确了宁波的全国交通枢纽地位,将城市的地位从港口城市提升为海洋城市,显著增强了宁波在长三角及全国的重要位势能级。

其中,从“长江三角洲南翼经济中心”到“长三角地区重要的中心城市”,则全面体现了城市综合定位的提升和综合服务功能的增强。

显著凸显产业集聚效应:从区块谋划到科创引领。

《规划》提出,宁波要建设高水平创新型城市,推进“新材料、工业互联网、关键核心基础件”三大科创高地建设,打造区域重要人才中心和科创高地战略支点城市。

2006版城市总体规划划定了三江片、北仑片和镇海片3个主要产业片区和11个产业园区,相比而言,《规划》明确了科技创新在城市功能发展中的引领地位,深化国家自主创新示范区建设,建成以甬江科创区为引领的科技创新高地,加快构建新型实验室体系,高起点建设甬江实验室,优化制造业空间布局,推进工业集中、集聚、集约发展。

撰文 王先鹏 杨百合 杨晓琴 沈莉
图片由自然资源规划局提供

5 全程监管,创新空间智治新模式

打造国土空间基础信息平台,实现统一“底图”。

《规划》响应国家数字化、信息化的战略要求,以实景三维宁波建设成果为基底,建设完善国土空间基础信息平台。采用统一的测绘基准和测绘系统,统筹各类国土现状、规划、管理、社会经济等数据,建成全新的数据资源分类体系,形成统一的国土空间“底图”。积极推进政府部门之间的数据共享应用以及政府与社会之间的信息交互,为各部门提供地上、地表、地下全空间一体化的数据支撑与服务。



3 整治牵引,探索空间治理新路径

全域整治促实施:从乡村地区到全域统筹。《规划》是宁波首次对空间整治提出目标和任务的总体空间蓝图。

传统的土地整治主要对象是村庄和农用地,针对单个村庄的土地治理作出空间部署。《规划》充分发挥宁波作为全国首个全域国土空间综合整治试点城市的优势,将整治对象从乡村地区土地整治扩大到全域全要素空间治理,系统推动资源重组、功能重塑、空间重构、产业重整、环境重生。

《规划》提出,充分发挥全域综合整治的平台作用,推进农用地整治、生态保护修复、村庄整治、工业用地整治和城镇低效用地再开发等整治任务,综合集成各类要素、各项政策、各方力量,用系统理念和方法解决系统问题。

低效开发增效率:从增量开发到存量优化。2006版城市总体规划的编制周期处于城乡建设的“增量时代”,缺少对低效空间利用和盘活

的考量。当前宁波处于发展动能转换、发展方式转型的关键时期,《规划》针对宁波在存量时代面临的资源紧缺、利用效能不高等问题,提出以“控制总量、优化增量、盘活存量、用好流量、提高质量”为原则,合理管控建设用地。

健全城乡“增减挂钩、增存挂钩、增效挂钩”的建设用地利用机制,推动新增建设用地供应与规模减量挂钩,积极稳妥推进村庄建设用地、城镇低效工业用地及影响生态功能的建设用地减量。

《规划》提出,到2035年,将全市国土开发强度控制在25%以内,在2020年的基础上,单位地区生产总值建设用地使用面积下降率不低于40%。

4 生态为基,彰显城乡品质新魅力

围绕生态大局,打造三大都市绿心:从城市边缘到生态核心。

《规划》落实国家“三区四带”、全省“两屏八脉多廊”生态安全责任,保护绿水青山生态空间,注重市域生态格局塑造。

在2006版城市总体规划“两条南北向生态屏障,三条东西向生态走廊,多条生态间隔带,多个生态绿源”生态安全格局的基础上,《规划》贯彻“绿水青山就是金山银山”的理念,将生态空间从空间区块的屏障线、隔离带转变为聚合城市空间的核心要素,通过聚力打造翠屏山中央公园、象山港生态海湾公园、东钱湖生态文化湖区等城市绿心,促进全域统筹发展,助力宁波打造长三角滨海生态休闲旅游目的地。

围绕生物多样性,构建“1+23”自然保护地体系:从独立保护到系统保护。

生物多样性是生态系统的核心价值,《规划》以自然保护地体系建设为抓手,进一步强化生态网络的连通性和系统性。《规划》提出,构建“1个自然保护区、23

个自然公园”的自然保护地体系,加强野生动植物资源调查监测,实施珍稀濒危野生动植物抢救保护,通过就地保护、迁地保护、动植物回归相结合,统筹推进以就地保护为主的自然保护地体系和以迁地保护为主的植物园体系建设,切实维护生物多样性。

围绕生态修复,谋划一批重大项目重点工程:从被动保护到主动修复。

相比2006版城市总体规划,《规划》对生态保护与修复提出了更加系统、全面的发展目标和对策,在强调生态保护的同时,统筹谋划生态修复的相关举措,实现从被动保护到主动修复的转变。

《规划》明确了各生态修复单元的主要生态功能,提出生态、农业、城镇及海洋等重点区域修复整治的方向和路径,构建从山顶到海洋的保护治理大格局,建设山水林田湖海生命共同体。按照矿山、森林、农田、河湖湿地、海洋不同生态要素类型,谋划重大生态修复示范工程,明确了生物多样性保护与栖息地建设、生态廊道修复与公园绿地提升等一批重点项目。

建设规划实施监督信息系统,实现动态监管。

《规划》以宁波市国土空间基础信息平台为基础,完善宁波市国土空间规划“一张图”实施监督信息系统,实现国土空间规划编制、审批、修改和实施监督的全过程在线管理。丰富数字化场景应用,围绕“空间码”应用,构建串联“批、供、用、补、查”全业务流程的数据图谱,强化特定环节、特定领域、特定区域的空间治理应用场景,全面推动规划共谋、蓝图共绘、底线共护、实施共管、成果共享,提升国土空间

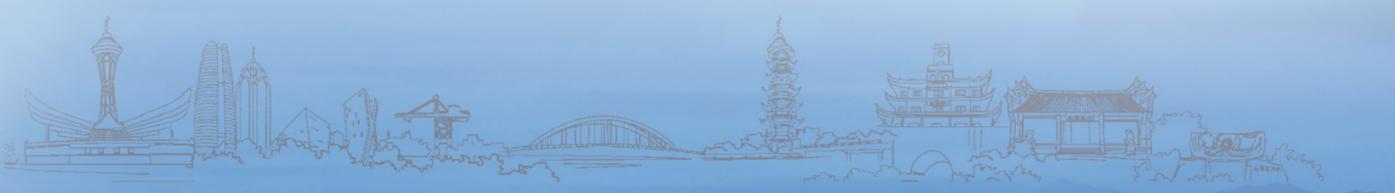
治理体系和治理能力现代化水平。

建立规划动态评估调整机制,实现监测预警。

《规划》提出,开展国土空间规划实施监测网络(CSPON)试点建设工作,加强对重要控制线、重要平台、重点区域等规划实施情况和重大工程、重点领域、突出问题等的监测预警。按照定期“体检”和五年一评估的要求,结合年度国土变更调查和地理国情监测成果,建立健全各级各类国土空间规划实施监测评估预警机制,推动实现国土空间规划实时更新。



市域生态空间保护规划图



市域国土空间总体规划图