

编者按:

发展是执政兴国第一要务。新时代,必须追求健康可持续的高质量发展。近年来,市委市政府高度重视国土空间高质量发展工作,连续打出组合拳。今年以来,市政协以“优化空间格局,推动城市高质量发展”为主题,组成五个课题组,动员广大政协委员积极参与调查研究,完成了“优化市域空间布局,促进新型城镇化发展”总报告及4个子报告。近日召开的市政协十五届十一次常委会议围绕该课题进行了专题审议,市政协常委、委员在会上以更高的站位谋划城市高质量发展,精准建言、精准把脉,助力提升宁波城市建设品质。

# 边破边立拓展发展新空间

## 市政协委员为城市高质量发展“把脉”



三江六岸局部俯瞰图 (丁安摄)

记者 龚哲明

深谋才能远虑。站在新时代,站在长三角一体化发展洪流中,站在杭州宁波唱好“双城记”的喁喁里,宁波城市该如何高质量发展,已

是摆在面前的一个重大课题,需要细细谋划、深入谋划、科学谋划。“加强生态文明建设是实现高质量发展的关键所在,要充分贯彻

“山水林田湖草是一个生命共同体”的理念,保护好自然资源,成就高质量发展,引领系统性变革。”委员们认为,深入推进新型

城镇化是实现高质量发展的必由之路,强化全域统筹、优化空间布局是提升空间效率、谋求城乡融合发展的重要任务。

### 加强统筹 彰显特色

宁波枕山面海,三江城中聚、湾区绕城过、四明立城西的独特地貌,“三江六塘河、一湖居中央”的山色水韵,“书藏古今、港通天下”的历史积淀,大港、大桥、大佛等人工伟力所筑就的精品工程,城市建设的独特禀赋在长三角地区首屈一指。

但是,长期以来,宁波中心城区在市域地位并不突出,辐射带动能力不强,整个城市缺乏一个强有力的极核,导致空间功能碎片化、无序化、同质化。委员们指出,宁波县域经济、块状经济的优势,恰恰降低了市级层面的统筹能力,削弱了中心城区极核力量。当前,加大市级层面统

筹力度,提升城市战略性空间资源使用效率已迫在眉睫。

近两年来,市委市政府围绕提升城市统筹能力,出台了《关于优化城市发展相关管理体制强化市级统筹的若干意见》等一系列文件,大力推进体制机制创新,取得了一定的成效,但实施中有些问题仍然存在。

委员们指出,市域各级各类行政区、管委会、开发区、产业园区林立,建设主体多元,土地、财政、建设等要素保障统筹协调难度较大,县域经济向城市经济转型困难,阻碍了全市一盘棋发展。如三江六岸区域共涉及十多个行政管辖主体,上下游之

间、两岸之间缺乏联动,总体统筹和沟通不畅,多点开发、重复建设等问题仍然存在。各区县(市)分工不够明确,各类开发区主导功能存在重复,片区发展合力不够强,一定程度上导致了空间功能碎片化,影响城市综合实力的提升。

“必须强化系统思维,统筹‘山水林田岛、江河湖海湾’等各类自然资源管控保护和空间布局要求。”委员们建议,要按照全域全要素管控要求,编制宁波市国土空间总体规划,全市域核定生态空间、农业空间和城镇空间“三类空间”,全要素规划设计好生产、生活、生态“三生融合”,

推进“多规合一”,不断加大土地集中收储、财政集中调度、产业集中布局、政策集中把控的力度,实现集中力量办大事,推动城乡格局更优化。

与此同时,必须引导各区县(市)在“特”字上做足文章。委员们建议,各地要在彰显宁波“国际港口名城、东方文明之都”城市基底的基础上,充分依托各自拥有的文化底蕴和山水资源,加强对“三江六塘河”、四明山、月湖、东钱湖、牟山湖等自然风貌保护和修复,加大对河姆渡文化、阳明文化、红色文化、民国文化、弥勒文化、运河文化、港口文化、“宁波帮”文化等历史文化的挖掘和留痕力度,按照格局、功能、风貌与历史文化相协调的要求,因地制宜优化空间格局,真正展现“一城一特色、一城一风貌”。

### 突出重点 融入大局

优化城乡空间格局,不能眉毛胡子一把抓,要突出重点、有的放矢,以点串轴、以轴带面。

要找准“发力处”。委员们指出,大平台支撑大发展。要把有限的资源和财力用到刀刃上,集中精力建设支撑宁波发展的重点功能平台。当前重点要抓住长三角区域一体化这一国家战略,谋划好前湾新区、南湾新区、东钱湖、甬江科创走廊、临空经济示范区等重大平台,明确功能定位、主导产业和空

间布局,不断发挥功能优势和辐射带动作用。特别是作为省委省政府确定的大湾区“四大区”之一的前湾新区,是上海、宁波、杭州、苏州的几何中心,是宁波参与长三角区域一体化国家战略的重要门户,地位特殊、潜力巨大,务必要高标准谋划、高水平设计,努力把新区建设成为代表浙江乃至全国水平的大平台,接轨融入上海的示范区。

要扮亮“关键点”。委员们指出,科学把握城市空间线性扩张、

组团式发展的规律,在重要节点加快布局城市新功能,吸纳城市新人口,培育城市新中心,加速拉开城市框架。从宁波“拥江揽湖滨海”的城市空间布局来看,东钱湖区域就是整个城市空间发展轴线上的关键节点,是宁波落实“大都市”战略的一颗重要棋子。委员们建议,要加快推进东钱湖区域规划落地、项目引进、人才集聚等工作,早日把东钱湖打造成为集研发、人才、创新为一体的“创智钱湖”。

要提升“链接力”。委员们建议,对内要加强功能节点的空间联系,加快构建市域快速交通网络,提升重点区块的链接能力。对外要加快建设连接长三角、珠三角和中西部地区的战略通道,形成与周边城市1小时通达、与长三角地区核心城市2小时通达的区域快速交通网络。比如,要加快推进沪甬甬甬公铁通道建设,考虑从上海浦东、金山,然后经过慈溪、云龙,再南下沿象山到台州、温州、南平,最后到深圳、广州、香港。这条通道一旦建成,将是世界上最美丽的沿海大通道之一,对宁波的城市发展具有里程碑意义。

40平方米回迁,除了给村集体经济留下10%的留用地外,可以节省一半以上的土地。这些土地可以用于基础设施建设、公建配套和生产经营,既腾出土地增量,又改变城市面貌,还可以扩大投资增量。

向产业集聚要效益。委员们建议,在整治过程中,要同步规划建设一批高标准、现代化的小微企业园,推动产业集聚、服务集成、提高效率。特别要注意的是,小微企业园不是小微企业的堆砌,不能成为“低散乱”企业的“避风港”,要有专业服务机构提供“星级管家”,避免低端产业平移和二次“低散乱”。

寸土寸金”。比如,在提高亩产效益上,依托各领域的公共资源交易中心和网上交易系统,健全用地、用能、排水等差别化要素配置机制,促进资源要素向亩产效益高、发展潜力大的优质企业集聚。

要管牢底线。委员们指出,优化城乡空间格局,不能按短期利益来规划城市,而是要做到城市规模同资源环境承载力相适应,不能不顾条件、不惜代价过度开发、盲目扩张,防止浪费土地和财政,影响城市发展的可持续性和可塑性。委员们建议,要坚守生态红线、安全底线、空间上限,控制发展时序,实行多层次“留白”,为城市高质量发展留足空间。艺术作品中“留白”给人以极大的想象空间,城市规划上的“留白”则给子孙后代留下发展空间。

星垂平野阔,月涌大江流。委员们视野开阔,把脉精准,为促进城市高质量发展写下绚丽一笔。



### 海绵城市

丁安 绘

### 调查研究

#### 加速旧城改造,提升中心城区品质

#### 整治“低散乱”,优化产业空间布局

从2015年起,我市全面整治“低散乱”行业(区块),成效明显。但委员们调查发现,处于全国产业链与价值链低端的小微企业中,仍存在大量资源利用率低、产出效益差的“低散乱”企业;部分房东受租房经济利益驱动,将房屋出租用于“低散乱”生产,导致“低散乱”空间新增现象屡禁不绝;已经整治的“低散乱”存在返潮现象;“低散乱”整治与小微企业园建设上仍是“两张皮”,缺乏全市层面统筹规划。

委员们建议,要加强“低散乱”排摸,明确分类施策路线图,开展空间优化;要深化“亩均论英雄”改革,倒逼产业发展转型;合理规划建设小微企业园区,明确园区定位和标准,既推动“低散乱”企业集聚发展,又避免空间二次“低散乱”。

#### 盘活闲置地,提高土地利用效率

盘活存量建设用地涉及多方利益,面临多重压力和阻力,当前面临难点主要有四个方面:历史欠账多,长期粗放式土地利用方式形成了量大面广的存量建设用地,以四个县(市)和奉化区盘活任务较重。体制机制需完善,存在存量建设用地一边盘活一边新增现象。部分处置政策规定在实践中面临多重阻碍,执行落地难。经过历史处置,剩余存量建设用地普遍权属关系复杂,相关主体再开发盘活利用积极性不高。

委员们建议,要做好存量土地利用的顶层设计,尽快编制宁波市存量土地再开发专项规划,强化部门联动和政策协同,健全服务监管,促进土地要素流通顺畅。要创新存量建设用地盘活政策,激活土地二级市场,实行存量土地盘活利用多样化模式,科学处置“供而未用”土地。要优化存量土地开发资金保障和增值收益分配机制,创造有利于存量土地利用的条件。

#### 打造前湾新区,积极融入长三角

前湾新区位于宁波市北部,包括杭州湾新区和慈溪、余姚的部分地区,是浙江大湾区“四新区”的重要组成部分。在战略区位上,处于沿海开放带、长江经济带、长三角城市群与“一带一路”等多重国家战略的交汇点,对外辐射和要素集聚潜力巨大。目前,这一区域高等院校、企业研究院、工程中心等创新载体偏少,对创新型企业及高端创新人才吸引力不大;水资源短缺问题制约区域经济发展;产业以传统产业为主,高新技术产业培育较慢;第三产业占比少等级低;基础设施建设统筹力度不足,存在资源浪费和重复建设等问题。

委员们建议,前湾新区要重点围绕打造长三角高质量一体化发展标志性战略大平台这一总目标,建设浙沪合作发展先行区、浙江大湾区建设重要平台、世界级先进制造业基地和现代化绿色智慧新城,着力在融入区域格局、促进动能提升、优化空间布局、保护生态环境、加强要素统筹和探索制度创新方面重点突破。

(龚哲明 整理)

### 吐故纳新 盘活资源

城市是一个具有新陈代谢能力的有机生命体,及时有机更新能使其焕发出旺盛的生命力。

从委员们调查情况看,宁波全市用地开发强度已达20.1%,远高于全省平均值11.5%和2020年控制目标13%,资源环境承载力也逐渐逼近中科院地理所测算的合理上限21.5%。委员们指出,我市单纯依赖土地增量进行城市扩张的发展模式已难以以为继,应拓宽思路,着重将发展的潜力落在盘活存量上。

向土地盘活要空间。委员们建议,要着力打响低效用地、批而未供、供而未用土地整治攻坚战,排出任务时限,加大处置力度,为“246”产业导入、高端项目落地,腾出新空间,整出新蓝海。经初步统计,我市可盘活的包括低效用地、闲置土地、批而未供土地在内的存量建设用地有33.51万亩,占土地总面积的2.3%,这是相当惊人的一个数字。

向拆迁整治要增量。委员们建议,要对“低散乱”“老破小”

“城中村”开展全面排查摸底,厘清规模、分布和类别,建立数据库、画好路线图,分门别类、精准施策,大拆大整、大建大美,一茬一茬滚动推进。当前,我市的城中村和城郊接合部,很多房子是20世纪八九十年代建的老房子,砖混结构,墙体、砖瓦、混凝土等强度不够,容积率也很低,只有0.5。如果改建成五、六层的房子,容积率可以提升到1.5,若再建高层的话,容积率就可以提高到2至3,这样按每人

### 放管适度 经营城市

现代城市治理,已经不是传统意义上城市管理概念,而是要树立经营城市的理念,推动城市资源资产化,既要加强公共设施、公共服务的规划、建设,更重要的是对

城市有形资产和无形资产的管理和运作,通过政府和市场两只手协调配合,有效破解过去一管就死、一放就乱的局面。

要激发活力。委员们建议,要

实行差别化资源要素价格政策,创新收益分配模式,激发民间资本参与城市建设积极性,解决资源要素配置中错配、低配等问题,真正实现“亩均论英雄、



日湖一角 (丁安摄)