

沧桑巨变, 宁波“城长”70年

——自然资源规划管理推动宁波发展回顾



核心提示

四明大地, 钟灵毓秀。
从百废待兴成长为经济大市, 从内河港蜕变为世界一流海港, 从贫困迈入全面小康, 从商埠小城发展为国际港口名城……70年巨变的背后, 是这座城市, 对土地、海洋、森林等自然资源的尊重, 对城乡空间有序规划高品质开发的坚守, 对伟大中国梦、美丽宁波梦的执着追求。让我们沿着自然资源发展的足迹, 共同回顾宁波这座城市的变迁和成长——

记者 杨绪忠 通讯员 朱宁溪

统筹人与自然平衡

“开展国土调查、严格保护耕地、完善土地市场、节约集约用地、推进土地储备、管好矿产资源利用……”1949年至2019年, 短短70载, 四明大地上掀起了前无古人的建设高潮。统筹人与自然的平衡, 赋予城市人性化的秩序, 是自然资源管理者的神圣职责。
土地调查摸清市情市力。新中国成立成立以来, 宁波先后开展了三次国土调查, 从薄膜成图到计算机制图, 从普通航拍到卫星遥感……普查工作在技术手段、普查数据等多个方面取得了长足的发展, 全面摸清了我市自然资源家底。2017年10月, 国务院决定开展第三次全国土地调查。相比“一调”“二调”, “三调”调查范围更广、时间更短、数据量庞大、分类体系更完善、成果种类更全面。市自然资源和规划局积极采取有效措施, 创新方法手段, 统一标准, 总结经验, 及时解决难题, 引入第三方核查, 多层次检查确保调查工作成果质量。通过高分辨率、高时相、多源遥感影像和

“互联网+”实地举证照片, 建立市级100%内业核查制度; 外业核查采用无人机航拍、手持设备、国土调查云等先进技术手段, 实现从地面到空中全方位覆盖。
耕地保护制度史上最严。耕地是国之根基, 民之命脉。近年来, 我市以管控促保护、以节约促保护、以建设促保护、以激励促保护, 切实保障粮食安全。建立健全“天上看、地上查、网上管”的违法用地查处监管格局, 大力实施土地全域综合整治, 优化农地布局, 改善农村基础设施。
土地二级市场全国领先。改革开放40年来, 在完善土地市场方面, 我市从“土地无偿、无限期、无流动使用改有偿出让和行政划拨双轨制”开始探索, 历经“先行先试, 促进土地有偿使用制度逐步规范”“基本建立并完善土地有偿使用制度”“城乡统筹构建一体化土地市场”的阶段, 建立了与社会主义市场经济体制相适应的土地市场化配置格局。

2017年, 宁波市被列入全国开展完善建设用地使用权转让、出租、抵押土地二级市场试点, 在土地二级市场试点政策创新和应用方面全国领先, 在全国范围内第一次实施“预告登记转让”、第一次为民营机构养老用地办理抵押登记; 特别是首创的“预告登记转让”机制, 破解了长期以来难以解决的25%投资额限制问题, 是试点的重大政策创新成果, 得到了最高法院及中央相关部委的充分肯定。
试点效应不断显现, 2017年宁波市土地二级市场交易宗数、面积、金额同比分别增长84%、99%和111%; 2018年1月至6月, 宗数、面积、金额同比分别增长27.5%、16.1%、9.6%, 土地二级市场交易量明显增加。
土地节约集约利用走出新路子。节约集约利用土地是有效解决土地供求矛盾的重要举措。在国家土地节约集约制度引导下, 宁

波大力推进节约集约用地政策, 走出了一条建设占地少、利用效率高的新路; 贯彻落实国家要求, 逐步建立土地节约集约利用机制; 完善节约集约用地机制, 不断提高土地利用效率; 落实“两个最严格”, 探索节约集约利用。
土地储备由分散迈向统筹。上世纪90年代初开始, 土地使用从计划经济体制开始转变, 逐步与市场经济相适应, 一些城市开始探索土地储备机制。宁波土地储备工作始于2001年, 从零打碎敲到统筹调控, 土地储备事业不断做大做强, 为全市集中财力办大事做好基础保障。
矿产资源治理成效明显。矿产资源是城市发展的物质基础。以矿产资源规划为引领, 我市不断强化矿产资源开发利用监管, 加强矿山生态环境保护与治理, 推动矿产资源开发总体水平不断提升, 矿产资源开发秩序明显改善, 废弃矿山生态环境治理逐渐多元。



规划引领城市发展

新中国成立以后, 随着漫长曲折的现代化进程, 宁波城市规划开始复苏。面对不同时期的新问题、新矛盾和新挑战, 宁波城乡规划始终勇立潮头, 与城偕行, 为宁波跨越式发展提供支撑保障。回首70载, 宁波从海防前哨跃升为国际港口名城, 从商埠小城拓展为区域副都, 从交通末梢转变为综合交通枢纽……从三江口逐步迈向多中心的网络化大都市。
随着新型城镇化、长江经济带、长三角一体化和海洋强国等国家战略, “一带一路”倡议的深入推进, 宁波城市面临着转型升级的重大机遇。2015版总规是在2006版基础上修订的, 主要任务是“定底线、调结构、强统筹、保民生”, 明确在中心城区保持“一主两

副, 双城三带”的空间结构, 在市域层面构建“一核两翼、两带三湾”多节点网络化的大都市新格局。
谋划新一轮空间规划。随着2020规划期限的临近, 2017年6月, 市委、市政府启动2049城市发展战略规划新一轮总体规划编制工作, 明确开展城市发展目标和定位、港口城市综合提升和转型发展、产业发展动力、文化魅力和城市品质提升、提升综合交通枢纽地位和发展战略、宁波都市圈空间协同发展6大专题研究, 并在2018年市政府工作报告中提出, 新一轮国土空间规划要深化“多规合一”, 优化“拥江揽湖滨海”空间布局。
优化城乡格局。无论在改革开放初期, 还

是城市转型期, 城乡发展不平衡一直是制约城市发展之痛点。为破除城乡二元壁垒, 宁波不断调整规划理念和思路, 推进小城镇建设, 培育社大中心节点; 统筹区域规划, 探索网络化城乡布局, 取得了显著成效。
扩大城市规模。改革开放初期, 宁波城市空间一直困于三江口不足20平方公里的范围, 宁波城镇格局呈现出明显的城镇相对孤立、分散发展状态, 各区县(市)的中心城区在功能、空间上联系不甚紧密。2000年后, 宁波城镇化进入快速发展期, 规划视角开始拓展到全市域, 宁波建成区面积也从新中国成立初期的18.3平方公里增加到2018年的345.5平方公里, 扩大了近19倍。随着城乡建

设范围的扩大, 城乡发展水平也得到进一步提升。从1978年到2017年, 宁波的城镇化率从15.4%上升到72.9%, 2017年城乡居民收入比达1.8:1, 城乡统筹发展水平持续居全国全省前列。
深化历史文化保护。历史文化是地方物质文明和精神文明的载体, 是城市归属感的关健所在。自1986年宁波被列为第二批国家历史文化名城之后, 历史保护范围逐渐从名城扩展到名城名镇名村“三名”, 保护重点从单一的文物古迹向整体格局转变, 保护理念也从静态的风貌连续向动态的生活延续转变。目前, 全市可持续发展的保护模式基本形成, 多层次的名城保护体系架构逐步建立。



为“蓝色国土”保驾护航

作为海洋大市, 宁波涉海活动频繁。新中国成立以后, 我市坚持依法治海, 出台了一系列地方法规和海洋管理规章、规划, 为海洋管理提供法律和制度保障。围绕海域使用权和涉海工程项目较多的实际, 加强海域使用确权管理, 重点对围填海造地、海洋环境、建设用海、无居民海岛进行管理监督, 规范涉海活动, 为海洋生态保驾护航。
体制机制不断健全。1998年原宁波市水产局和原料委海洋管理处合并为宁波市海洋与水产业局, 着手开展海域使用管理和海洋监测预报。20年来, 我市开展海域使用调查登记, 联合海事部门规范海砂开采, 配合海洋环境保护法、海域使用管理法、海岛保护法立法, 推进海洋经济建设、象山港区统筹协调、海洋生态修复、无居民海岛保护、海域有序利用, 海洋管理领域不断拓展, 海洋

管理和执法队伍能力持续加强。
至2018年, 全市建立了市、县两级海洋经济、海域使用管理、海洋环境保护、海洋防灾减灾、海洋科技、海洋动态监视、海洋执法监察七大工作体系, 建成了相对完善的海洋管理体制机制。
保障能力不断加强。20年来, 我市经济社会发展的海洋资源要素保障得到加强。港口用海、围填海、养殖用海、无居民海岛逐步纳入海洋管理范围, 海域和无居民海岛利用不断规范。规范了海岛名称并设置了海岛名称标志, 在全国实施了第一个无居民海岛使用证颁发和第一个无居民海岛使用权公开出让。组织开展了大陆和海岛海岸线调查、环境保护法、海域使用管理法、海岛保护法等国家级试点。加强围填海管控, 开展了淤涨型高涂围垦养殖管理国家级试点。

海洋生态不断好转。成立了韭山列岛国家级海洋生态自然保护区、渔山列岛国家级海洋生态特别保护区和花岙岛国家级海洋公园, 加强海洋资源环境保护。争取中央财政资金, 实施一批海域海岛整治修复项目, 开展110公里生态岸线整治修复。布设海上自动监测系统18套, 实现对海洋环境实时监控。联合多部门印发《宁波市近岸海域污染防治行动方案》, 协同推进近岸海域环境污染防治工作。开展象山港污染物总量控制试点, 5个区县(市)的减排成效列入年度工作目标责任书考核。开展验潮站、波浪浮标、使用证颁发和第一个无居民海岛使用权公开出让。组织开展了大陆和海岛海岸线调查、环境保护法、海域使用管理法、海岛保护法等国家级试点。加强围填海管控, 开展了淤涨型高涂围垦养殖管理国家级试点。

打造绿意盎然的栖居地

森林是孕育人类文明的摇篮, 是人类赖以生存和发展的重要依托。
新中国成立至今, 历经70载辛勤耕耘, 宁波绿化造林事业不断发展, 曾经的满目荒山成为历史, 生态面貌焕然一新, 森林覆盖率从30%增长到48%, 成为绿色宜居的国家森林城市。总体来看, 我市绿化造林分三个阶段: 大力实施国土绿化, 把荒山变成林海(1957-1998年); 绿化与管理并重, 成就森林宁波(1998-2010年); 注重提质增效, 迈向生态家园(2011年以来)。
国土绿化成绩斐然。2010年, 宁波荣获“国家森林城市”称号, 我市林业也进入高质量发展阶段。目前全市林业用地面积693.4万亩, 占陆域的50.02%; 森林面积663.49万亩, 森林蓄积量1880.1万立方米, 森林覆盖率48%; 全市林木绿化率49.25%,

平原区林木绿化率20%; 现有公益林400万亩, 占森林面积的60.3%, 占陆地生态空间的27.2%。
绿色理念深入人心。近年来, 宁波深入践行“两山”理念, 坚持生态优先、以人为本、城乡融合、全域推进, 高质量、高水平推进国土绿化美化, 全面提升森林质量, 大力弘扬生态文明绿色理念, 逐步构建结构优化、功能完备、全民共享的国土绿化体系, 为实施乡村振兴战略和大花园建设提供了强有力的生态支撑。
筑牢绿色“防护墙”。改革开放以来, 为保护森林资源, 森林公安机关坚持打防结合、多措并举, 依法严厉打击破坏林地、滥采野生动植物和乱砍滥伐等为重点的各类涉林违法犯罪, 坚决保护森林资源安全和维护林区社会稳定, 并取得了显著成效。强化林区治安防控, 以严打高压态

势, 先后组织开展了清火、清毒、清网、清案等“利剑”系列, 打击破坏野生动物资源违法犯罪、“治爆缉枪”等专项打击行动, 依法严厉打击各类涉林违法犯罪行为。
林业防虫开创“宁波模式”。森林病虫害是“不冒烟的森林火灾”。新中国成立后, 人工纯林面积不断扩大, 森林病虫害逐年增加。全市森防工作者共同努力, 形成了发病期和病死树数量连年下降的良好局面, 全市重要地段松林保护成效显著。奉化溪口景区、鄞州阿育王寺、宁海马岙村、余姚梁家村等古松群保存完好; 奉化大堰、慈溪伏龙山、宁海跃龙山等以松林植被为主体的自然景观保存完好; 扑灭了江北区、镇海区疫情。在防治过程中, 积累了许多防治经验, 开创了林业有害生物防治“宁波模式”。



本版图片由市自然资源和规划局提供