

## 新时代新征程新伟业

## 长三角一体化示范区国土空间规划获批

■中国城市报记者 邢灿

全国首个跨行政区  
国土空间规划获批

2018年,长三角一体化上升为国家战略,三省一市的发展进入新阶段。建设由上海市青浦区、江苏省苏州市吴江区、浙江省嘉兴市嘉善县组成的长三角生态绿色一体化发展示范区,是实施长三角一体化发展战略的先手棋和突破口。

《规划》显示,示范区规划范围包括上海市青浦区、江苏省苏州市吴江区、浙江省嘉兴市嘉善县(以下简称两区一县)全域,约2413平方公里。先行启动区规划范围包括金泽、朱家角、黎里、西塘、姚庄五个镇全域,约660平方公里。

《规划》还将紧邻示范区边界需要统一规划研究的三个区域作为规划协调区,约486平方公里,包括虹桥主城片区除青浦区以外的区域,嘉兴市秀洲区的王江泾镇和油车港镇,昆山市的淀山湖镇、锦溪镇和周庄镇。

对此,参与编制《规划》的中国城市规划设计研究院上海分院首席设计师刘迪解释说,增设规划协调区是为了划定一个完整的地理边界。例如,淀山湖只有一半的区域在示范区范围内,而在示范区的空间布局上,将以最优质的淀山湖、元荡及周边湖荡为主体构建生态绿心,为此把淀山湖涉及的在示范区之外的锦溪、周庄、淀山湖三镇纳入协调区,统一标准规划。

谈及《规划》的特点,中国社会科学院工业经济研究所研究员、中国区域经济学会副会长兼秘书长陈耀在接受中国城市报记者采访时表示,国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图,是各类开发保护建设活动的基本依据。《规划》除了强调对空间要素的底线约束外,还强调对空间协作的发展引导。

谈及《规划》获批的意义,华东理工大学商学院教授、副院长邵帅在接受中国城市报记者采访时表示,作为国内首个经国务院批复同意的跨行政区国土空间规划,《规划》为长三角生态绿色一体化示范区的建设与发展提供了基本的制度依据。

邵帅介绍,长三角地区“三省一市”的区域行政分割一度造成了“以邻为壑”的治理格局,导致行政区域间由于地方利益冲突而形成的矛盾难以有效调和,甚至会引发产

业同构、恶性竞争、污染转移等问题。《规划》获批,意味着长三角地区自此在区域协调发展与环境协同治理等方面有了强有力的制度保障。

近日,国务院批复《长三角生态绿色一体化发展示范区国土空间总体规划(2021—2035年)》(以下简称《规划》),为示范区规划、建设、治理提供了基本依据。

这是国务院批复的我国首个跨省域法定国土空间规划;是我国多规合一的国土空间规划体系形成后,首个由国务院批复的地方性国土空间规划;是党的二十大以后,我国首个由国务院批复实施的国土空间规划。

“依托国土空间规划一张图,推进跨区域一体化空间协同治理;聚焦三地生态环境共保共治,共同建设太浦河、京杭运河清水绿廊,统一示范区环保排放标准……《规划》提及的这些方案对于深入推进长三角生态绿色一体化发展具有重要意义,同时也将为国内其他地区编制、实施区域性国土空间规划积累宝贵经验。”邵帅说。

据自然资源部消息,当前,围绕区域重大战略和区域协调发展战略,重要区域国土空间规划的编制审批在提速:长江经济带(长江流域)国土空间规划、黄河流域国土空间规划编制工作在加快推进,京津冀国土空间规划正抓紧完善。

建设用地减量  
严控开发强度

值得注意的是,《规划》要求,落实示范区建设用地“负

增长”总体要求。至2035年,规划建设用地总规模控制在803.6平方公里,国土空间开发强度33.3%。资料显示,2020年示范区现状建设用地的面积为819.3平方公里。这意味着2023年示范区规划建设用地要实现减量15.7平方公里。

国务院在批复中也明确表示,要严守《规划》确定的“三区三线”等国土空间管控底线,聚焦生态绿色一体化,把生态保护好,不搞大开发,切实提高土地节约集约利用水平,防止扩大建设用地规模,严格控制开发强度,严禁随意撤并村庄搞大社区、违背农民意愿大拆大建,严禁违规兴建政府性楼堂馆所。

在上海市规划资源局副局长张玉鑫看来,这和平时做以城市建设为主的城区规划模式完全不一样,转变了以投资和要素投入为主导、土地增量规模扩张“摊大饼”的传统观念发展模式。靠创新驱动实现绿色发展,这是一体化示范区核心要义。

邵帅向记者表达了相似的观点:“建设用地的增长方式会直接改变人的生产生活

方式。如何通过合理规划建设用地来实现生产生活方式的绿色低碳转型,应是国土空间规划考虑与统筹的重要内容。”

邵帅认为,国土空间规划应按照腾笼换鸟、减量提质、协同发展的思路,推进低效建设用地减量化,合理控制城乡建设用地总量和开发强度,加快盘活土地资源存量,积极尝试长期租赁、先租后让、弹性出让等多样化供地方式,探索具有灵活性的混合用地政策,从而引导产业链上的绿色低碳企业入驻,实现以土地资源优化配置倒逼产业结构转型升级的目的。

《规划》提出,示范区将全面落实“双碳”战略要求。着力扩大蓝绿空间,实现“优蓝扩绿”,到2035年,示范区蓝绿空间占比不低于66%,河湖水面率由20.3%提升至20.61%,万元地区生产总值能耗控制在0.22吨标准煤以下,同时拓展生态碳汇空间,提升碳汇能力。

“事实上,我国近年来已经有超大城市在做减量规划,如北京、上海等。这些城市通过严格落实建设用地标准、盘活利用存量建设用地资源、建立节约集约用地评价机制等举措,取得建设用地减量、发展成色不减的成效。”陈耀介绍说。

## 创新链与产业链共进

《规划》提出,示范区将是一个创新链与产业链共进的地区。推动区域优势产业转

型升级,共建面向全球、面向未来的产业体系。构建长三角最具活力的创新极核,为长三角科技创新共同体建设提供先行示范。至2035年,全社会研究与试验发展(R&D)经费支出占GDP的比重不低于5%。

在邵帅看来,创新链与产业链共进是推动示范区建设的基本要求。创新链与产业链的融合发展,是释放生态绿色一体化红利、助力构建双循环新发展格局的有效路径。

目前,示范区经过几年的建设,即将建成投运的华为青浦研发中心,已经开工建设的西岑科创中心、吴江高铁科创新城、祥符荡创新中心,这些都为示范区产业链和创新链共进提供了有效支撑。

不过,也有受访专家提醒,长三角地区创新链与产业链的契合度仍然有待提升,创新链与产业链融合发展的潜力尚未完全发挥。

如何促进产业链创新链深度融合,实现区域高质量发展?邵帅建议,要在长三角地区遵循“不破行政隶属、打破行政边界”的原则,运用创新网络的内在关联和产业发展的上下游关系,建构富有创新力的产业链,根据产业链布局增进创新策源能力,不断推动产业链与创新链的融合发展。

“示范区尤其需要加强创新链与产业链的跨区域协同,依托创新链培植提升产业链的发展能级,加快高端产业对低端产业的淘汰替换,激发区域内部产业分工的环境正外部性。”邵帅说。

雄安新区:  
中国电信智慧城市  
产业园年内投运

雄安新区启动区市场化项目中国电信智慧城市产业园已初现雏形,园区一阶段将在今年年内投入运营,二阶段也将很快启动建设。

中国电信智慧城市产业园总用地面积近8万平方米,地处启动区互联网产业园北区,与启动区科学园、大学园、创新坊等功能分区相毗邻。园区总投资约23亿元,可容纳4000人同时办公,将按照“绿色节能、智慧环保”等业内先进理念规划建设,打造成为“创新、生态、智慧、低碳”的生态园区。

中国城市报记者 全亚军摄