



## 首个跨行政区国土空间规划获批,将落实建设用地“负增长” 一体化示范区有了“一张图”

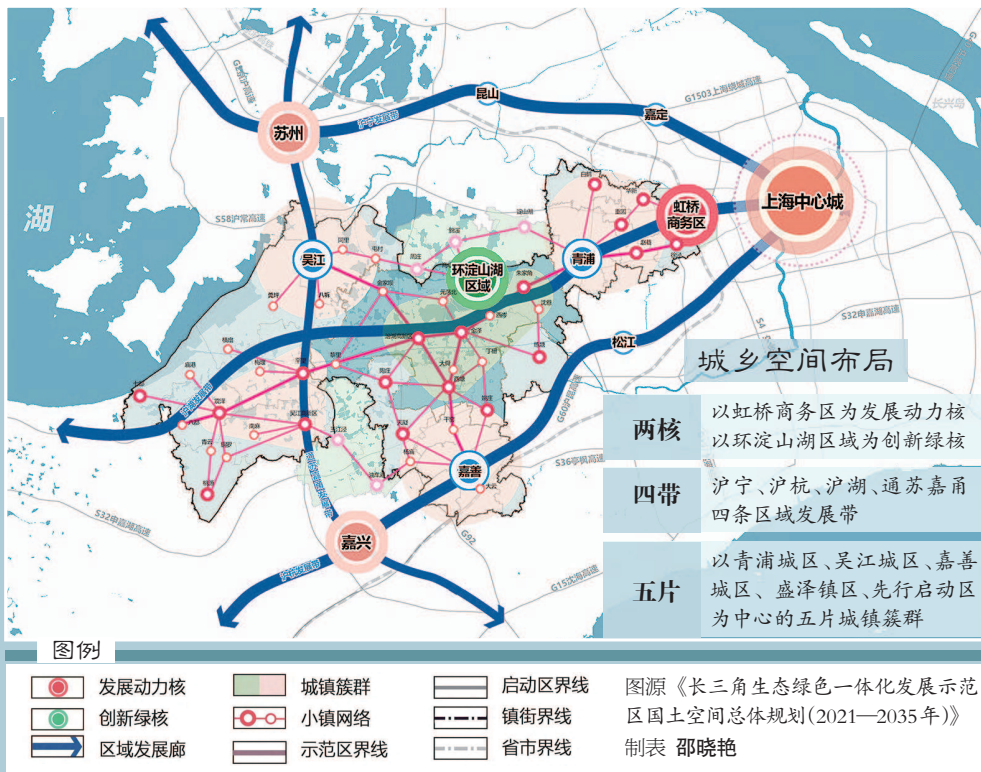
本报记者 毛丽君

“从2019年7月启动,到2023年2月获得国务院批准,历时三年多,无人区里走新路,来之不易、影响深远。”长三角生态绿色一体化发展示范区执委会副主任张忠伟说。作为示范区规划、建设和空间治理的基本依据,《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”)近日正式获国务院批复。

这是继中共中央、国务院印发《全国国土空间规划纲要(2021—2035年)》后,首部经国务院批准的跨行政区国土空间规划,对推动落实长三角一体化发展战略、促进区域协调发展和城乡融合发展具有重要的现实意义。示范区将依托国土空间规划“一张图”,推进跨区域一体化空间协同治理。

今天上午举行的新闻发布会上,来自自然资源部国土空间规划局、上海市规划资源局、江苏省自然资源厅、浙江省自然资源厅、长三角一体化示范区执委会等单位的有关负责同志,介绍了规划的有关情况。

### 城乡空间结构规划图



**城乡空间布局**

**两核** 以虹桥商务区为发展动力核  
以环淀山湖区域为创新绿核

**四带** 沪宁、沪杭、沪湖、通苏嘉甬  
四条区域发展带

**五片** 以青浦城区、吴江城区、嘉善城区、盛泽镇区、先行启动区为中心的  
五片城镇集群

### 定调 紧扣一体化高质量

“规划共8章、65条,并包含了23张图集,58个近期重点项目,重点明确了耕地保护、生态环境、城乡布局、历史人文与特色风貌、公共服务与基础设施等方面的发展策略、管控底线和区域协同事项。”张忠伟介绍,示范区的目标定位是,要建设成为人类与自然和谐共生、全域功能与风景共融、创新链与产业链共进、江南韵和小镇味共鸣、公共服务和基础设施共享的地区。

规划强调,示范区将坚持生态优先、绿色低碳发展,落实最严格的耕地保护制度,加强土地节约集约利用,不搞集中成片、大规模、高强度开发建设。到2035年,示范区规划建设用地总规模控制在803.6平方公里以内,国土空间开发强度33.3%,规划建设用地实现减量15.7平方公里。

规划明确,示范区将优化国土空间布局。强化核心带动,以虹桥商务区为发展动力核,以环淀山湖区域为创新绿核,建设世界级湖区,形成“两核、四带、五片”的城乡空间布局。筑牢生态基底,打造生态绿心、清水绿廊、蓝色珠链,构建形成示范区“一心、两廊、三链、四区”的生态格局。

生态绿色是示范区的底色。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。

深化互联互通,打造高效快捷的交通网络。示范区将构建由干线铁路、城际铁路、市域铁路、城市轨道交通等构成的多层次轨道交通系统,强化与虹桥枢纽的轨道链接,建设“轨道上的示范区”,力争实现水乡客厅至虹桥枢纽30分钟可达,至浦东机场90分钟可达。建设风景道、蓝道、绿道等特色交通系统,到2035年,风景道长度不低于300公里,骨干绿道长度不低于700公里,蓝道长度不低于200公里,绿色交通出行比例提升至80%。

强化优质共享,示范区将统筹推进公共服务高品质发展。促进高等级公共服务设施统筹布局、共建共享,到2035年,争取在示范区布局6处国家三级以上博物馆,布局3处双一流建设高校(校区)。同时,积极引进优质医疗资源,高水平打造国际运动平台。

### 创新 形成三个国内之首

“自2019年7月规划启动编制以来,我们一直在回答一个问题:如何通过国土空间规划理念、模式、机制创新推动国家战略落地实施?既坚持‘生态绿色’,又实现‘高质量发展’;既要整体谋划‘一体化发展’,又要确保沪苏浙三地发展各有特色、各扬所长。”规划编制的亲历者,上海市城市规划设计研究院党委书记、副院长熊健说,示范区的这份规划,创造了三个“国内首个”。

它是国内首个跨省域共同编制报国务院审批的国土空间规划;是党中央、国务院颁布实施《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》并印发《全国国土空间规划纲要(2021—2035年)》后,国内首个由国务院正式批复的国土空间规划;是党的二十大以后,国内首个由国务院批复实施的国土空间规划。

熊健说,在各方共同努力下形成的规划,体现出六大特色:全面贯彻国家战略,体现了引领性;落实生态绿色新理念,体现了集成性;强化人居品质为先,体现了示范性;建立跨界空间治理新机制,体现了实施性;构建新江南文化新空间,体现了多样性;落实“开门”作规划要求,体现了协同性。

“相较于此前公示的规划草案,本次国务院批复的示范区总规进一步强化生态绿色一体化发展导向要求,严控

建设用地规模,全面落实‘双碳发展战略’,促进区域互联互通,强化安全底线约束,完善规划实施机制。”熊健举例说,在开发强度上,规划锁定了建设用地总规模,“规划中建设用地规模由公示草案的‘相对现行规划保持不变’调整为较现状建设用地‘负增长’,蓝绿空间占比达到三分之二,建设用地总规模较现状减量15.7平方公里。”

再比如,在强化一体化发展,促进区域互联互通方面,规划进一步加强三地高水平对内对外开放,强化空间协同和互联互通,破解行政边界制度障碍,构建优势互补、高质量发展的区域国土空间体系,推动示范区率先实现共同富裕;完善基础设施一张网络,形成联通周边、服务两区一县的多层次轨道交通网络,打通省界断头路;统一建设发展一个标准,按照“就高不就低”的原则,统一示范区产业准入和低效用地认定标准、基本公共服务设施配置标准和城乡风貌管控要求;创新区域规划土地一体化政策机制,加强跨区域用地指标统筹,协调安排用地计划,推动示范区实现“一张蓝图管全域”;推动共建共享一批项目,梳理19个文化、体育、教育、卫生等公共服务设施和12个面向区域服务的市政基础设施项目,回应人民群众对良好人居环境的向往和需求。

### 探索 优化国土空间格局

在示范区执委会,示范区国土空间总体规划有个代号,叫“2413”,那是因为示范区规划范围包括青吴嘉全域,约2413平方公里。要做好这个集合了长三角一体化和国土空间规划改革两项国家使命任务的规划有多难?平时和“规划”打交道最多的生态和规划建设部的工作人员最有感触。

“跨省域的国土空间规划,是一个全新的尝试,没有模板可以借鉴,又适逢国土空间规划改革、体系重构,规划如何做到有用、管用、好用,都要进行深入的探索。”生态和规划建设部副部长刘伟说,按照国家的定位,示范区是长三角一体化发展战略的先手棋和突破口,要突出生态绿色,要落实一体化和高质量要求,就要转变发展思路,打破常规增量规划的传统路径,新的发展理念、存量甚至减量规划怎么体现发展模式转型,都需要探索。

“‘2413’是个定数,但一体化的基础设施、高能级项目落地需要增量空间,公共服务设施的增加需要空间,这些

都只能靠盘活存量土地,优化结构。”刘伟说,在示范区,每一平方米的土地背后都有一本经济账,每一块土地都要用得好,规划图上的每一笔都需要精打细算。

“示范区总规批复是一个重要节点,我们都非常开心、兴奋,但这更是一个新的开始,马上压力就来了,怎么让示范区的这张‘蓝图’快速落地,我们一直在谋划。”

一张蓝图已经绘就,接下来就是坚持一张蓝图干到底。水乡客厅、青浦西岑科创中心、吴江高铁科创新城、嘉善祥符荡创新中心等重点示范片区,以及太浦河清水绿廊先导段、淀山湖生态岸线贯通、沪苏嘉城际、上海轨道交通17号线西延伸、复旦大学附属妇产科医院、上海儿童医院青浦分院等一批高水平示范项目的建设实施……刘伟说,在示范区建设的第二个三年开局之时,规划的批复及时开启了示范区建设的大幕,有了规划的支撑,项目推进的日程表将进一步明确,开工“指日可待”。

万事俱备,东风已来。