
湾区经济发展背景下 宁波城乡空间结构的战略思考

张能恭

摘要：湾区经济作为重要的地理经济形态，是海洋经济发展的高级形态，也是沿海城市群发展的新经济形态。全球已形成的三大著名湾区，具有开放的经济结构、高效的资源配置能力、强大的集聚外溢功能和发达的国际交往网络，发挥着引领创新、聚集辐射的核心功能，已成为带动全球经济发展的重要增长极。我国也已经提出发展粤港澳大湾区和杭州湾大湾区，作为未来我国参与国际竞争的重要增长极。本文在湾区经济发展的视角下，系统地论述宁波范围内的杭州湾、象山港、三门湾的发展现状以及宁波城市空间格局的历史演变，并据此提出湾区经济发展背景下，宁波城乡空间结构的战略思考。

关键词：湾区经济；空间结构；战略思考；宁波

作者：张能恭，宁波市规划设计研究院教授级高级规划师。（浙江宁波 315000）

本文在湾区经济发展的视角下，系统地论述宁波范围内的杭州湾、象山港、三门湾的发展现状以及宁波城市空间格局的历史演变，并据此提出湾区经济发展背景下，宁波城乡空间结构的战略思考。

一、湾区经济的提出

湾区经济作为重要的地理经济形态，是海洋经济发展的高级形态，也是沿海城市群发展的新经济形态。全球已形成三大著名湾区，它们各具特色，如以金融为特色的纽约湾区、以科研为特色的旧金山湾区、以制造业为特色的东京湾区，这些湾区以开放性、创新性、宜居性和国际化为其重要特征，逐渐向综合性湾区转变，具有开放的经济结构、高效的资源配置能力、强大的集聚外溢功能和发达的国际交往网络，发挥着引领创新、聚集辐射的核心功能，已成为带动全球经济发展的重要增长极。

我国首先提出的湾区发展计划是粤港澳大湾区，该湾区是珠三角城市群发展的升级版，其发展目标是携手打造国际一流湾区和世界级城市群，建设成为更具活力的经济区、宜居宜业宜游的优质生活圈以及内地与港澳深度合作的示范区。一方面是推进现代服务业和先进制造业的有机融合，实现全方位对外开放；另一方面以改善民生为重点，增加优质公共服务供给，提高社会治理能力。随后浙江省也提出发展杭州湾大湾区。浙江省第十四次党代会明确提出：大力发展湾区经济，重点建设杭州湾经济区，加强全省重点湾区互联互通，推进沿海大平台深度开发。以上海为龙头的杭州湾湾区，无论是产业基础还是区位优势都有巨大的发展前景。杭州湾湾区所包括的上海、杭州、宁波、嘉兴、绍兴、舟山等城市在区域合作和交流中将迈入更紧密合作的新时期。

宁波处于东部沿海、杭州湾湾区两个开放式的扇面。当下，宁波正实施打造国际港口名城和“中国制造 2025”首个试点示范城市产业发展战略，发展湾区经济正处于重要的战略机遇期，因此，科学谋划未来发展蓝图和目标定位，对于全面提升区域综合竞争力具有重要的战略意义。

二、湾区分布与宁波城市空间格局演化概述

（一）宁波三湾区基本情况

宁波扼据杭州湾、三门湾、象山港三大湾区，其中杭州湾与三门湾两湾区与其他城市毗邻，象山港湾区为宁波内部湾区。

1. 杭州湾。位于宁波北部，沿岸还有上海、杭州、嘉兴、绍兴、舟山等城市，属于长三角南翼，湾两岸地势平坦，湾口宽约 95 千米。宁波濒临杭州湾的区县（市）有北仑区、镇海区、慈溪市、余姚市和杭州湾新区，该区域产业集聚度高，城镇密集，城镇化水平高。

2. 三门湾。位于宁波南部，沿岸有宁海、象山两县与台州市的三门县，为半封闭海湾，湾口面向东南，湾长 40 余千米，湾口宽约 16 千米，沿岸地形复杂，并有多条水汊插入内陆，是浙江省区域面积仅次于杭州湾的第二大海湾，该湾区滩涂资源丰富，城镇稀少。

3. 象山港。位于宁波中部，北岸有北仑、鄞州、奉化三区，南岸有宁海、象山两县，为狭长型半封闭型海湾，湾长 60 余千米，湾口宽约 11 千米。沿岸有 23 个乡镇（街道），生态环境脆弱，是重要的休闲度假港湾。

（二）宁波城市空间格局演化

宁波自开启海上丝绸之路起，就与海洋结下了不解之缘，宁波港的兴衰，深深影响着宁波城市的命运。在近 1200 年的造城历史中，宁波城市发展起伏跌宕，无不与港口相关，可以说，宁波城市的历史就是一部港口与对外贸易的发展史。宁波开埠、宁波港对外开放、梅山保税港区设立、“一带一路”综合试验区建设等历史重大事件在宁波城市发展过程中都发挥着关键性的作用，这些历史重大事件提升了城市的区域地位，完成了宁波城市阶段性的转型（详见表 1）。

宁波城市在近现代发展史上有两次机遇，第一次是在第一次鸦片战争之后，宁波被辟为五口通商口岸之一，在江北岸设置码头、建造库场。伴随新港的兴起，城市跨过奉化江和余姚江向江东和江北发展，形成海曙、江东、江北三片跨江布局结构，但随着上海港的兴起，宁波逐渐衰落。第二次是在改革开放之后，1979 年宁波港对外开放，1984 年宁波作为十四个沿海开放城市之一，城市由内河向河口再向滨海演进，并形成三江、镇海、北仑三片临江、滨海发展的空间格局，宁波城市综合实力明显增强，区位优势日显突出，城市空间迅速扩张。

湾区经济的提出是宁波发展的新机遇，作为国家实施海洋经济战略的重要城市、首个“中国制造 2025”试点示范城市、“一带一路”建设综合试验区，宁波再次迎来了历史性的机遇。浙江海洋经济发展示范区规划明确提出推进宁波国际现代港口城市建设，做强港口物流、口岸贸易、滨海旅游、海洋装备制造等产业，增强对国家战略物资储运保障、东海油气开发和海洋科教研发的服务能力；作为国家首个“中国制造 2025”试点示范城市，着力打造新型产业体系、全力推进制造业智能升级和制造业领域供给侧改革；在国家加快推进“一带一路”建设的背景下，作为中国古代海上丝绸之路“活化石”的宁波，迎来新一轮开放的巨大空间。为此宁波需要结合国家战略的调整和区域环境的变化对自身重新进行审视，在城乡空间上作出积极响应。

（三）宁波城市总体规划演变历程

改革开放以后，宁波共开展了四轮城市总体规划，分别于 1986 年、1999 年、2006 年、2015 四次经国务院批准。由于四轮总体规划所处的发展背景和发展阶段不同，对城市定位、空间布局及研究的重点也不同，这四次城市总体规划城市性质只变过一次，这在国内城市中少有。除了 86 版总规确定的城市性质为“华东地区重要的工业城市、对外贸易口岸、浙江省经济中心”外，后三版均延续了 99 版提出的“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”的定位。城市空间结构延续了 86 版所确定的三片区发展格局，后三版在第一版的基础上作外延扩展和布局优化（详见表 2）。

（四）宁波城乡空间发展特征

宁波现状市域空间具有四个特点：一是由于受到地理条件和经济发展水平的影响，总体上呈现中北部城镇密集连绵、南部稀疏点状格局；二是受土地政策的制约，各区县（市）转向滨海滩涂地区发展，湾区、滨海地区成为新的空间增长点；三是区域整体发展要求与各区县（市）、各部门发展的不统筹问题突出，城市发展的资源与环境约束进一步凸显；四是用地板块碎片化明显，土地利用效率低下，土地发展相对粗放。

未来宁波的空间结构需要解决三个问题：一是面向湾区、区域统筹的市域空间结构优化；二是城乡空间发展模式转化，进一步优化配置空间资源，实现空间资源高效利用；三是中心城区行政区划调整以后城市发展方向选择，优化中心城区功能与空间结构，破解优越的地理环境与城市特色不明的矛盾。

三、宁波城乡空间结构的战略思考

（一）市域层面

未来宁波全域都市化、区域网络化趋势越来越明显，按照湾区加都市圈、从城市到区域、从滨水到滨海的思路，识别未来发展的战略空间及最具潜力空间。市域形成杭州湾、三门湾、象山港三大空间板块，并各具特色。余慈区域、三门湾区域是未来宁波对接杭州湾湾区、辐射台州战略空间，而西部生态屏障通过伸向三湾区绿色廊道形成梳子形市域生态空间结构。

1. 杭州湾板块。包括宁波中心城区和余慈区域，该板块是宁波高度城市化地区。一方面充分发挥宁波在港口交通、港航服务、口岸通关等方面的综合优势，整体提升国际物流节点功能，加快形成立体化、网络式的“一带一路”国际商贸物流基础设施体系；另一方面重点打造以智能制造为特色的智能经济湾区，以智能制造为主线，将宁波化工区、北仑经济技术开发区、杭州湾新区、余姚滨海新区、慈溪滨海经济开发区等沿海沿湾的各类产业平台进行有机贯通，形成一主一副两带网络化空间格局，以宁波中心城区为主心、余慈区域为副心，北部形成串珠状沿湾产业带，南部形成沿余姚江、奉化江、甬江、东钱湖等沿江滨湖生活休闲带。

2. 三门湾板块。包括环三门湾的宁海中南部和象山中南部区域，该板块围垦资源丰富，是宁波今后发展的战略潜力空间。三门湾板块加强与台州合作，共同开发湾区经济，在生态环境保护的前提下，加快集聚新能源汽车、通用航空、休闲旅游、现代农业等产业，重点打造以新兴产业为主体的新兴产业湾区，形成宁海中心城区、象山中心城区、南部滨海区、石浦等多组团空间结构。

3. 象山港板块。该板块生态敏感，重点保护港湾生态环境，以象山港大桥为界，以西区域生态环境脆弱，重点打造以滨海生态资源为依托的滨海生态休闲湾区，按照环境容量严格控制发展规模，实现点状开发；以东区域重点打造国际物流湾区，实现块状开发。

（二）中心城区层面

中心城区空间结构优化应从尊重城市发展规律、空间资源合理配置、城市功能合理组织、呼应城市发展战略等四个方面去考虑，重点划定开发边界、转变空间模式、塑造空间特色。

1. 划定开发边界，优化空间结构。为守住生态安全底线，引导城市紧凑开发，控制城市空间无序蔓延，科学划定城市开发边界，并预留一定的发展弹性，与此同时优化城市内部结构与外部形态。中心城区形成三大片区：由原三江片与奉化城区构成新三江片区，该片区是中心城区的核心片区；由镇海与北仑构成杭州湾片区，该片区主要作为港口及港口产业板块，从长远来说，

杭州湾跨海大桥桥头堡余慈地区将纳入这个片区；由象山港北岸的北仑梅山、鄞州大嵩新区、奉化滨海构成象山港片区，该片区主要作为创新及休闲板块。

2. 转变空间模式，实现精明增长。从粗放式增量扩张走向精明增长，锁定城乡建设用地总量，引导城乡建设用地有序转换。新增空间体现公共利益，把握城市发展方向，作为城市功能提升的承载空间，优先安排改善人居环境与提升生活品质的公共设施、轨道等交通基础设施、创新产业空间等。同时进一步挖掘存量潜力空间，提升改造老小区、城中村、旧工业区、旧仓储区等存量用地，实现集约化、内涵式发展。

3. 塑造空间特色，提升城市品质。城市特色既是支撑整个城市生存、竞争、发展的根基和灵魂，又是区别于其他城市的魅力所在。宁波地处宁绍平原，枕山面海，江河湖交织，具有山海和江南水乡之间独特的地理特征。同时宁波历史悠久，历史遗存丰厚，是河姆渡文化和浙东文化的发祥地、海上丝绸之路的起点和著名商埠。从宁波的地理环境和城市成长过程来看，构成城市空间特色的基本要素有三：一是枕山面海、江河湖交织的自然环境；二是港口贸易文化与浙东传统文化融合的历史环境；三是山、水、田、城构成组团式布局结构的人工物质环境。地域自然文化与历史文化、现代文明深度融合，名城保护与活化、城市有机更新密切结合，城市品质提升更加关注人与空间关系，打造新江南水乡的滨海城市特色和符合国际准则的优质软环境，彰显江河湖海交融的宁波语境，实现人与自然的可持续发展，为未来城市建设提供一个生态人文空间。

附：

表 1： 历史重大事件对宁波城市空间发展的影响表述

历史重大事件	发展影响
明州州治迁至三江口	城市在三江口西南形成雏形。
1844 年宁波开埠	城市跨江向余姚江北、奉化江东发展，形成海曙、江东、江北三片跨江布局结构。
1979 年宁波港对外开放、1984 年成为十四个沿海开放城市之一	城市跳出三江口向河口、滨海发展，形成三江、镇海、北仑三片滨江、滨海组团式结构。
1994 年宁波市第八次党代会确立“以港兴市、以市促港”战略	城市定位从浙江省经济中心转向长三角南翼经济中心。
2002 年为促进港城联动，宁波城市行政中心在东部选址	东部新城开发建设。
2003 年杭州湾跨海大桥开工建设、2008 年建成通车	促进余慈地区发展，杭州湾新区设立。
2008 年国务院批准设立宁波梅山保税港区	梅山保税港区开发及北仑滨海新城建设提出。

2016 年成 为全 国 首 个 “中 国 制 造 2025” 试 点 示 范 城 市	推动特色产业示范园、重点工业聚集区建设。
2017 年浙江省政府批复同意设立宁波 “一带一路 ” 建 设 综 合 试 验 区	建设以宁波梅山新区为核心载体。

表 2： 宁波四轮城市总体规划比较

版次	《宁波市城市总体规划》 (1986-2000 年)	《宁波市城市总体规划》 (1995-2010 年)	《宁波市城市总体规划》 (2004-2020 年)	《宁波市城市总体规划》 (2006-2020 年)2015 年修订
规划背景	1979 年宁波港对外开 放；1984 年宁波成为十四个沿海开放城市之一。适应宁波港口的建设、进一步对外开放、市管县和城乡经济体制改革的新形势。	1989 年 《中华人民共和国城市规划》法颁布实施；国务院明确 提出建设以上海港为中心 ， 江苏、浙江为两翼的上海国际 航运中心； 3. 处于重化工业快速 成长期。面对上海强劲发展和浙江省对宁波市产业结构调整的新要求。	1. 浙江省加快推进 城市 化进 程，建设杭州、宁波、 温州三大都市区；2. 上 海 大 小 洋 山 港 建 设；3. 杭州湾跨 海大 桥、甬 金高速公路、沿海铁路等 重大基础设施建设。进一 步推进 城市化进程，完善 城市功能，扩 大城市规模 的要求。	1. 海洋战略； 2. 新型城镇化； 3. 生态环境保护； 4. 2008 梅山保税港区； 5. 2010 战略规划。
规划目标与重点	以现代深水良港及配套的集疏运体系建设为重点，石化、电力、钢铁等基础工业为依托，适应国家对宁波发展的战略定位。	以“以港兴市，以市促港”为导向、建设现代化港口城市为目标。规划侧重于优化空间结构、调整港口岸线、水资源开发利用的研究。	提出片区发展战略，中心 城远景“建设生态城市 、 产业城市和流通城市”。 规划侧重于城市规模、空间结构、综合交通、设施 标准研究。	以“亚太国际门户、山海宜居名城”为城市长远发展目标，以全面建设小康社会为指引，结合宏观形势和现实问题。规划主要任务为“定底线、调结构、强统筹、保民生”。
城市性质	华东地区重要的工业城市、对外贸易口岸、浙江省经济中心。	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。	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。	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。
规划规模	2000 年 人口 96 万，建设用 地 100 平方千米。	2010 年人口 130 万， 建设 用地 126 平方千米。	2020 年人口 250 万， 建设 用地 312 平方千米。	2020 年人口 395 万，建设用地 420 平方千米。
空间布局	城市空间格局具有历史性的突破，跳出三江口 ， 向河口、 滨海地带演进，提出了宁波老市区、镇海发展区和北仑开发区的三片区发展格局。	空间结构在 1986 版的三片格局基础上进行外延扩展和布局优化。	构建大都市，城市东扩，形成“双中心”的城市空 间发展格局。	市域形成 “一核两翼 、两带三湾”空间结构，中心城区形成 “一主二副双心四组团”空间结构。