

关于高起点高水平谋划东钱湖区域发展的建议

陈玉飞 王蔚炫

摘要：宁波市第十三次党代会指出要“高起点高水平谋划东钱湖区域发展，努力打造现代都市的新亮点”；市委十三届二次全会强调构筑支撑“名城名都”的“四梁八柱”，东钱湖是为“四梁”之一。本文结合当前东钱湖区域发展面临的形势，在充分分析其发展优势和现状问题的基础上，阐述新时期东钱湖区域的发展定位，并提出高起点高水平谋划东钱湖区域发展的建议：功能重特色——立足地域格局特征，文旅引领发展；空间重协调——从一湖独大迈向多节点网络；产业重质量——提质增效，向复合型产业转化；设施重能级——快交通、区域高等级设施一体化；体制重创新——市区协调，区域联动促精细化管理。

关键词：东钱湖；区域优势与问题；定位转型；发展建议

作者：陈玉飞、王蔚炫，宁波市规划设计研究院，硕士。（浙江宁波 315000）

东钱湖区域位于宁波中心城东南、滨海新城以西、象山港北部，毗邻东部新城和南部新城，涉及东钱湖镇、五乡镇、东吴镇、云龙镇、邱隘镇等 5 个乡镇以及下应街道、潘火街道、首南街道等 3 个街道的全部或部分地区，是宁波建设“名城名都”的主战场、构建“拥江揽湖滨海”大都市空间形态的战略区域。本文结合当前东钱湖区域发展面临的形势，在充分分析其发展优势和现状问题的基础上，阐述新时期东钱湖区域的发展定位，并提出高起点高水平谋划东钱湖区域发展的建议。

一、发展优势

（一）政策优势

东钱湖区域资源禀赋突出，拥有“太湖气魄、西子风韵”的美誉，能够作为践行党的十九大发展理论的优质实验田，同时也是落实“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念以及中央城市工作会议等系列工作要求的良好区域，更是支撑中共宁波市委十三届二次会议强调的构筑支撑“名城名都”的“四梁八柱”中的“四梁”之一。

（二）区位优势

东钱湖发展应紧紧围绕国家“一带一路”倡议和浙江省“大湾区”战略，对接宁波舟山港产城融合大发展、象山湾周边旅游产业大发展，努力创建国家“一带一路”建设综合试验区，推动宁波从“三江时代”走向“三湾时代”。同时，东钱湖发展应紧扣以上海为中心的两小时交通圈建设，融入长江经济带发展战略，围绕山海协作联动发展理念，构建长三角城市群的“大都市区”和“大花园”。

（三）生态优势

东钱湖区域是宁波中心城区重要的生态涵养区、风景名胜区、宁波市最大的水源地。以上丰富的生态价值造就了一个城海对话的枢纽，区内山林、湖泊、河道等非建设用地约占总用地的 84%，有着稳定的自然生态廊道和生态防护绿地，自然资源丰富，生态环境良好。

（四）文化优势

东钱湖历经沧桑，积淀了丰厚的文化底蕴，留下了众多具有较高历史及艺术价值的文化历史遗存。区域内拥有 5 个国家级文保单位，23 个区级文保单位，71 个宁波市文保点，拥有官文化、商文化、儒文化等独特文化。素以“鱼米之乡”闻名的五乡镇，拥有深远文化底蕴和远近闻名的宝幢老街、阿育王寺；驰名中外的东南佛国天童寺坐落于东吴镇。此外还有著名的内家拳发源地——铁佛寺，还拥有韩岭村、陶公村、勤勇村等一批历史文化名村。东钱湖区域凭借其良好的区位优势和极富区域特色的生态、文化、景观，将成为未来宁波品质提升的重点区块，成为现代化都市新亮点。

二、存在问题

长期以来，东钱湖作为城边湖游离于城市之外，作用发挥不充分，且受行政区划、管理体制等限制，发展面临不少问题。

（一）原区域功能定位与城市发展新格局不相匹配

随着 2016 年宁波行政区划调整，宁波中心城区向外扩张，东钱湖区域成为了宁波“江湖海”空间结构的重要战略区域，因此各项研究和报告都将东钱湖视为宁波现代城市的新亮点，中心城区的重要功能板块、城市副中心。东钱湖区域功能定位呈现三大趋势，即从旅游度假专业化向区域功能综合性转变、从以湖为主体向湖城融合组团式转变、从城市“后花园”向城市“会客厅”转变。因此，原来东钱湖旅游度假区“一区三基地”的功能定位，已经不能适应东钱湖区域发展新要求，现有东钱湖区域相关发展规划和基础设施已不能满足新的发展需求，亟待向更好地适应未来区域发展定位的转变。

（二）开发管理体制缺乏区域协调联动

2001 年 8 月，根据浙江省专题会议精神，宁波市设立东钱湖旅游度假区，由管委会作为市政府派出机构，在 145 平方公里范围内行使相应的市级经济管理权限和相当于县级的社会行政管理职能，对 230 平方公里范围进行统一规划。东钱湖管委会成立之初的体制设计具有很强的科学性和前瞻性，不仅提高了东钱湖的地位，也确实促进了东钱湖片区的快速发展。然而，随着形势发展，当初的体制设计并未完全落实下去，管委会反而与鄞州区相互掣肘，甚至引发了东钱湖开发建设与管理中的诸多矛盾，为东钱湖日后发展埋下了隐患。因此，体制改革迫在眉睫。

（三）开发建设水平不符合高品质功能区的目标要求

东钱湖旅游度假区开发建设以来，按照大旅游、大健康、大文化理念，重点发展休闲度假产业，基础设施建设有了全方位的提升。但目前东钱湖地区建设开发区域分散在东钱湖镇区、云龙镇区、东钱湖新城和各景区展开，新城区尚未成型，没有系统的道路网络。旅游区内部道路大多为四级农村公路，缺少系统成网的环线旅游交通，对沿线的人文、历史、风景等体现不足。鉴于城市副中心开发建设涉及面广、要求高、难度大，交通网络有待于提升优化，整体服务品质有待提升，急需引进符合高端定位的超大型、功能型、驱动型、特色型项目，以匹配高品质功能区建设要求。

（四）开发建设模式与资金平衡压力之间存在矛盾

现有的东钱湖开发建设属于大景区、小新城的模式，东钱湖旅游度假区现状 230 平方公里控规以外的周边地带绝大部分都被基本农田覆盖，主要的可用空间仍然是东钱湖新城片区和山地板块的一些山岙。这里面，东钱湖新城片区总范围约 24.95 平方公里，包括新城核心区和新城核心区外围（也即云龙八村）。此外，旅游度假区的范围紧邻东钱湖风景名胜区和天童寺风景名胜区的控制范围，有些旅游度假区项目存在保护与开发尚不能协调的矛盾与问题。未来东钱湖区域以副城规格来谋划，必须考虑如何用足、用活、用好所有政策，解决好保护与发展问题，通过环境优化和土地增值实现建设资金的自求平衡。

三、发展定位

基于对上述东钱湖地区发展面临的形势和存在的问题分析，结合宁波市第十三次党代会指出要“高起点高水平谋划东钱湖区域发展，努力打造现代都市的新亮点”、中共宁波市委十三届二次会议强调构筑支撑“名城名都”的“四梁八柱”，东钱湖是为“四梁”之一的战略定位，我们认为新时期东钱湖区域的发展定位，重点是要把握好四个关键词：“城中湖”、“副中心”、“新地标”和“主战场”。主要体现于四个方面：城市空间方面，顺应宁波城市化发展趋势，从“城边湖”变为“城中湖”，促使宁波加快形成“拥江揽湖滨海”的都市形态；城市功能方面，顺应宁波从“三江时代”迈向“钱湖时代”、“滨海时代”的跨越走势，完善提升城市功能，从宁波的“后花园”、“会客厅”升级为城市“副中心”，培育现代化的城市新兴产业，强化集聚和辐射功能；城市特色方面，着眼于生态型文化型旅游度假区的环境品质提升和人文特质挖掘，从“大景区、小城镇”转向“大新城、大花园”，打造成“三生融合”、“产城融合”、“文旅融合”的名城名都“新地标”；城市建设方面，响应浙江省第十四次党代会提出的“大湾区”、“大花园”、“大都市区”三大发展战略，发挥区位、资源等独特优势，担当宁波新一轮城市开发建设的“主战场”。

四、若干建议

（一）功能重特色——立足地域格局特征，文旅引领发展

根据新历史时期的定位，东钱湖区域应成为宁波的六大中心，以完善城市功能。

1. 宁波国际化城市旅游中心。从“国内一流的生态型文化型旅游度假区”转向“国际知名的现代化湖泊休闲新城”，构建以三江口、东钱湖为双核的都市旅游圈，发展观光购物、休闲度假、商务会议、人文体验等城市旅游。建设旅游商务区（RBD）、旅游综合体、国际会议中心等支撑性项目，具备举办最高级别国际会议的条件。

2. 宁波城市东部交通中心。在云龙地块规划建设“钱湖交通枢纽”，集合高铁、地铁、高速路、快速路等多种交通方式，打造立足宁波城市东部、涵盖长三角南翼、辐射浙东南地区的综合交通枢纽和旅游集散枢纽。

3. 宁波文化创意中心。发展以文创设计、环境艺术、影视、游戏、传媒、雕塑为特色的文化创意产业，规划建设文化小镇、创意街区、影视游戏基地、演艺中心、版权/艺术品交易中心等文化创意产业集聚区，配套完善市民广场、大剧院、博物馆等文化基础设施，开展城市IP营销推广，打造独具魅力的城市形象品牌。

4. 宁波高端教育医疗中心。在现有的高教园区基础上，实现“教育东进”，引进综合性专业性院校、优质的公办或民办幼小中高等学校、研究院、孵化园、培训机构，引进高端的专业性医院、疗养机构、健康管理机构，成为宁波高端教育和高端医疗的密集区。

5. 宁波新兴产业中心。建设以旅游3.0和互联网3.0为特征、以幸福产业和智慧产业为“双引擎”的新兴产业基地。发展旅游、文化、体育、健康、养老“五大幸福产业”，培育人工智能、虚拟现实、物联网等新兴信息产业。同步引进企业总部、研发机构、金融机构，建设特色化、区域性的总部经济基地。

6. 宁波品质生活中心。构筑“东钱湖新城+特色小镇+美丽乡村”的三级城乡空间体系，营造山水田园的城市意象，凸显闲雅时尚的城市气质，形成恬淡自然的城市美学，优化城市公园、生态湿地、绿廊绿谷等多彩环境，提供完善的公共设施、产品和服务，建设“宜居、宜游、宜业、宜学、宜养”的品质生活高地。

（二）空间重协调——从一湖独大迈向多节点网络

根据功能定位，东钱湖区域空间范围需突破行政管辖限制，形成“东扩、西接、北连、南辐射”的开放发展态势：东向扩展至宁波“一带一路”建设综合试验区、西接南部新城、北连东部新城、南抵象山港大湾区，辐射浙东南。空间上初步设想构建“两心一轴、两板块八小镇”的格局，形成多核组成的都市区新中心体系，建设宁波生态型综合型城市副中心。

1. “两心”即东钱湖新城和大湖区。东钱湖新城以 TOD 理念打造城湖融合的新城，是承载城市副中心的主要载体；大湖区是区域的综合功能与生态景观环境中心。

2. “一轴”指延续宁波城市“拥江揽湖滨海”发展轴。以东钱湖大道为载体，串联两大中心，是区域发展的主轴线。

3. “两板块”为城市板块和湖泊山地板块。城市板块包括东钱湖新城、云龙、邱隘、下应、潘火投创中心等区域，是对接东部新城和南部商务区的城市功能区，坚持紧凑型开发理念，落实“大疏大密”的城市空间布局；湖泊山地板块包括东钱湖、阿育王寺、天童寺、天童森林公园等组成宁波重要的水、山和宜居生态休闲区域，以自然生态保护、水上旅游开发、森林和山谷旅游开发为主。

4. “八小镇”为结合生态和文化资源分散布局的八处特色小镇。在不占用大量基本农田的前提下，充分利用好谷地及低丘缓坡，坚持“一镇一品”，成为空间上独立、具有特色产业导向、景观旅游和居住生活功能的项目集合体。

（三）产业重质量——提质增效，向复合型产业转化

东钱湖区域要把握新一轮产业发展契机，需要加快推进传统产业提质增效，培育经济发展新的增长点。建议限制、转移区内的一产、二产，强化以旅游业为先导的第三产业；以旅游经济为龙头，实现传统产业向休闲型、生态型、高附加值的复合型产业转化。

1. 第三产业方面，发展以大旅游业为龙头的现代服务业。突出观光旅游、会展游、养老养生游、休闲度假游，适当增加新的门类，构建“4+X”的大旅游业体系，彰显文化创意、文化艺术、文化娱乐、文化体育、文化生活等五大要素。同时，打造宁波国际会议中心，建设集高端会议、专业展览、顶级酒店、大型购物、多功能演艺于一体的国际化会展综合体，力争五到十年可举办最高级别国际会议。此外围绕健康、美丽两大需求，发展高端医疗、医美产业。

2. 第二产业方面，打造宁波智慧科技城，推动国家高新区“科技南延”。重点发展人工智能、物联网及新材料、新能源汽车、高端装备制造、智能电子；在下应地区打造宁波大学城，推动高教园区“教育东进”，引进综合性专业性院校、优质的公办或民办幼小中高等学校、研究院、孵化园、培训机构，成为宁波“城市智库”。

3. 第一产业方面，发展生态农业、观光农业、设施农业等现代都市农业。构建城市农业圈、平原农业圈、山区农业圈三大圈层布局，加快建立具有宁波东钱湖区域特色的现代农业体系。

（四）设施重能级——快交通、区域高等级设施一体化

1. 交通建设。东钱湖区域要发挥宁波城市东部交通中心的功能，应构建“两环两横两纵一枢纽”的大交通格局。“两环”即以东钱湖快速路—大海线—沿海中线—S310 为快速外环，以现状环湖路作为内环；“两横”即鄞县大道和东钱湖大道—湖底隧道—湖海路；“两纵”即南北大道（含洋山隧道、慈云岭隧道）和宝瞻公路；“一枢纽”即在云龙建设“钱湖交通枢纽”。轨道交通方面，建议在现有的 4 号线、7 号线基础上，增加一条 8 号线，往西南方向延伸至云龙“钱湖交通枢纽”，并从 7 号线上增加一条支线，往东北方向延伸至天童。此外，交通建设应坚持基础先行，实现两个加强，加强市中心与大湖区的联系；通过东钱湖加强大都市区与大湾区的联系。畅通北向连接东部新城、西向连接南部新城的快速路，形成较为密集的城市路网；打通湖底

隧道，形成贯通城-湖-海的大通道；将环城南路与南北大道接通，打通洋山隧道，接通环湖南路。

2. 公共服务设施建设。公共服务设施建设应该与历史文化保护措施相结合，特别重视“居民”、“游客”、“投资者”三类人群，科学合理建设交通、教育、医疗、养老、体育、休闲等设施。一是大力实施名校名院集团化战略，通过输出名校品牌、理念、管理、文化、师资，通过“名校+新校”、“名校+弱校”、“名校+民校”、“名校+农校”等多种形式，实现优质教育资源的优化配置；二是积极探索三甲医院的名院集团化发展之路，通过连锁办院、集团化办院，输出师资、管理、文化、品牌，让市区的三甲医院到东钱湖及滨海区域领办 3-5 家新城医院；三是进一步完善商业商务服务环境，与东部新城、南部商务区形成合理分工与互动，建设东钱湖周边以商务功能、企业总部以及研发功能为主的服务中心。

（五）体制重创新——市区协调，区域联动促精细化管理

综合比较分析宁波杭州湾新区、杭州西湖风景名胜区、杭州西溪湿地、杭州之江度假区、杭州湘湖度假区等不同模式管理体制的经验，对打造国家级或省级产业集聚区、管委会单独运行、与城区合署办公等进行利弊分析，建议市区结合，对统筹鄞州区、东钱湖管委会相关职能基础上的“三统三分”进行体制改革。一是在不调整行政区域的前提下，由宁波市委、市政府主要领导牵头，组建一个强有力的东钱湖区域开发建设领导小组，由宁波市委书记、市长兼任双组长，统揽全局开展工作，直接管理城乡规划、土地利用及土地出让金使用工作；二是整合鄞州区和东钱湖管委会的相关职能，在领导小组下设东钱湖区域开发建设管委会，管委会负责东钱湖区域的开发建设，托管给鄞州区，由鄞州区委书记、区长兼任管委会主任，由现任东钱湖管委会主任担任常务副主任。管委会成立开发公司和土地征收储备中心。开发公司作为法人主体负责投融资和土地一级开发，土地储备中心负责土地储备计划和土地招拍挂等。