

以新空间蓝图支撑现代化建设“走在前”

张国梁

近日，国务院正式批复《江苏省国土空间规划（2021—2035）》（以下简称《规划》），这是“多规合一”以来全国首部省级国土空间规划。《规划》是江苏空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，也是各类开发保护建设活动的基本依据。《规划》的成功获批，是江苏筑牢人与自然和谐共生的现代化根基的一项标志性成果，将为更高质量、更有效率、更为公平、更可持续、更为安全的发展提供国土空间支撑。

创新理念，着力构建国土空间开发保护新格局

《规划》全面贯彻党的二十大和习近平总书记对江苏工作重要讲话精神，围绕党中央国务院、省委省政府重大决策部署，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合，以空间治理和空间结构优化为主要目标，从蓝图式规划走向治理性规划，整体谋划新时代江苏国土空间开发。

着力构建安全发展的空间屏障。以创建全国生态文明试验区为目标，以底线约束和安全韧性为前提，为保障粮食安全、生态安全、能源资源安全以及促进城乡可持续发展提供了空间支撑。按照耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的优先序，严格划定落实“三区三线”。现状耕地应保尽保，并以长期稳定耕地为基础划定了永久基本农田。优先将具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、海岸防护等功能的生态极重要区域，以及其他经评估具有重要生态价值的区域划入生态保护红线。坚持节约集约、紧凑发展，以城镇开发边界引导全省形成更加协同的城镇体系。到2035年，全省实现耕地保有量不低于5977万亩，其中永久基本农田保护面积不低于5344万亩；生态保护红线不低于1.82万平方千米，其中海洋生态保护红线不低于0.95万平方千米；城镇开发边界扩展倍数控制在基于2020年城镇建设用地规模的1.3倍以内。

全面落实国家重大战略部署。遵照区域协调发展战略、新型城镇化等国家战略，落实《全国国土空间规划纲要》和国家“十四五”规划纲要的功能布局要求。加快落实长江经济带发展、长三角区域一体化发展等国家战略和共建“一带一路”倡议，推动国家战略引领下的跨区域协调。深度融入上海大都市圈，下好长三角一体化发展的先手棋，发挥在长江经济带高质量发展中的引领示范作用。倡导开放合作、包容共享，促进资源要素在区域中畅通流动和优化配置，打造国内国际双循环的战略支点。完善区域互补、陆海统筹的主体功能区战略，促进省内全域一体化和协调均衡发展。

创新构建“两心三圈四带”的省域国土空间总体格局。坚持“生态优先、带圈集聚、腹地开敞”的空间开发保护思路，在省域空间利用的效率评估、空间利用潜力评估、耕地保护与开发利用协调评估等综合评价基础上，提出到2035年，深化“1+3”重点功能区建设，形成以生态绿心、现代化都市圈、复合功能带为主体框架的“两心三圈四带”国土空间总体格局。优化太湖丘陵、江淮湖群生态绿心功能，推动南京都市圈、苏锡常都市圈以及淮海经济区高质量发展，引导扬子江绿色发展带、沿海陆海统筹带、沿大运河文化魅力带、陆桥东部联动带协同联动。

多方统筹，推动形成宜居宜业的高承载发展区

统筹保护和发展，是国土空间规划需要解决的基础性、根本性问题。人多地少是我省的基本省情，随着经济社会发展，资源环境约束持续加大。《规划》提出了“加强底线管控、强化空间统筹、促进高效集约、提升空间品质、完善协同治理”的基本原则，强调国土空间开发利用方式由注重增量扩张向存量挖潜、品质提升作出根本转变。

统筹落实基础设施和产业空间。服务保障重大项目建设，统筹规划省以上交通、水利、能源等重大基础设施项目 1800 多个，优化形成安全可靠、智慧高效、绿色安全、创新示范的现代化基础设施网络。引导基础设施建设与城镇、产业空间布局相协调。支持差别化供给和复合性廊道建设，合理避让永久基本农田、生态保护红线等，降低对生态空间的分割和影响。围绕制造业大省定位，以建设全国制造业高质量发展示范区目标，加快长三角 G60 科创走廊、沿沪宁产业创新带、太湖湾科技创新圈以及各类重大科创平台建设，引导各类开发区功能复合和节约集约用地，以南北合作促进优势互补和区域协调。按照“严守总量、提质增效、产城融合、刚性管控”原则，划定工业用地控制线，保障实体经济发展空间。

提供优质公共产品和公共服务空间。落实以人民为中心的思想，实施山水林田湖草一体化保护和系统治理，加强水、森林、湿地、矿产等资源系统保护利用，提供更多优质的生态产品和公共服务。构建城乡生活圈，引导公共服务设施配置与人口及经济发展布局相匹配，有效保障教育、医疗、文化、体育、养老、殡葬、托幼、社区商业、邮政快递等公共服务用地供给，完善均等共享的公共服务空间体系。

充分彰显“水韵江苏”国土空间品质。从江苏文化价值与自然价值的保护传承出发，提出构建国家遗产保护的空间体系，充分发挥国土空间的载体作用，让“水韵江苏”魅力更加精彩。支持长江、大运河国家文化公园建设，打造城水相融的区域文化风貌特色。以水为媒、以水为脉，坚持沿江沿海沿河沿湖“四沿”联动，以太湖、洪泽湖为核心，沿长江、淮河形成生态涵养带，以西部丘陵湖荡和东部海岸带构建重要生态屏障，构建依水共生的生态空间格局，营造湖美水清生态空间。

久久为功，全力打造国土空间治理现代化样板区

规划的生命和权威在于实施。以《决定》的贯彻实施为抓手，坚决维护规划严肃性权威性，建立完善江苏省国土空间规划实施监督机制，健全责任落实和保障机制，形成共同推动国土空间规划落地见效的合力。

强化纵向传导的规划约束机制。下级国土空间规划要服从上级国土空间规划，专项规划、详细规划要服从总体规划。目前，全省正在加快构建形成统一的国土空间规划体系。64 个市县总体规划已全部形成规划成果，其中，9 个设区市国土空间总体规划已正式获批；南京、无锡、常州、苏州等国批城市的规划成果已上报国务院。镇村布局规划优化完善，已有 3400 多个行政村编制了村庄规划，占应编规划的行政村 34.2%，力争 2025 年实现应编尽编。持续推进规划师进社区进乡村，开展“陪伴式”规划服务，打通规划实施“最后一公里”，有近千名规划师活跃在城市更新、乡村振兴第一线，建成 100 余个工作站，实现了市县全覆盖。

建立横向协调的规划衔接机制。强化对水利、交通、能源、农业、信息、市政等基础设施以及生态环境保护、文物保护、林业等专项规划的指导约束，在国土空间规划“一张图”上协调矛盾冲突，合理优化空间布局。按照“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”的要求，已初步建立国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，专项规划批准后纳入“一张图”实施管理。

完善国土空间规划实施监督机制。强化省、市、县分级管控和监督实施，按照“谁审批、谁监管”的原则，建立国土空间规划审查备案制度。按照定期体检和五年一评估的要求，健全各级各类国土空间规划实施监测评估预警机制，将规划评估结果作为规划实施监督考核的重要依据。建立健全规划监督、执法、问责联动机制，实施规划全生命周期管理。建立健全省市县国土空间规划委员会制度，发挥对国土空间规划编制实施管理的统筹协调作用。统筹国土空间开发保护“一盘棋”，提升规划、建设、治理水平。

（作者系江苏省自然资源厅）