

Discussion on Land Planning and Regional Coordinated Development

Jinchan Yang

Yangtze University, Jingzhou, Hubei, 434000, China

Abstract

Urban agglomeration is the product of globalization and marketization, and it is also the space carrier of national regional development "strategy" since 1990s, the "bay area" has become the research object of academic circles, and has experienced the development process from the practice of regional planning to the national development strategy. Therefore, under the background of the new round of national opening up and the overall governance of land space, it has important theoretical value and practical significance to refine the spatial development model of the Bay Area Urban Agglomeration through the empirical study of the spatial form evolution of the Bay Area Urban Agglomeration around the pearl river estuary.

Keywords

urban agglomeration; land planning; regional development; spatial form

浅谈国土规划与区域协调发展

杨金婵

长江大学, 中国·湖北荆州 434000

摘要

城市群是全球化和市场化的产物,也是国家实施区域发展战略的空间载体。“湾区”自90年代成为学术界区域研究对象以来,经历了由区域规划实践上升到国家发展战略的发展历程。因此,在国家新一轮对外开放和国土空间整体治理的背景下,通过对环珠江口湾区城市群空间形态演进的实证研究,提炼湾区空间发展模式,对湾区城市群未来空间的发展具有重要的理论价值和实践意义。

关键词

城市群; 国土规划; 区域发展; 空间形态

1 引言

在中国共产党的十八大以来,城市群集聚发展战略的实施进程明显加快:京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展等战略逐步实施并有力推进,区域协调发展能力不断增强。从相邻地域的协同发展发展到整个区域的全方位一体化发展,是一个大的迈进^[1]。这一进程中,合理优化国土空间布局,促进资源要素在区域内的自由流动和一体化配置,提升资源利用效率和质量等,对于科学引导和促进城乡之间、地区之间的优势互补与协同发展,保障高质量发展。优化国土空间布局是党的十九届五中全会决议提出的明确要求^[2]。城乡发展新格局下,国土空间的布局优化是一个需要整体思考、科学判断、综合构建的系统化工程。

新发展格局下,供给侧结构性改革仍将是我们的基本

发展模式,通过自然资源供给要素的优化配置,增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力,是经济社会发展的客观规律。

2 研究背景

2.1 城市群是城镇化高质量发展的主体形态

目前,城市群已经成为城镇化发展到一定水平后的主体形态,也是各国经济、社会和国土资源持续发展的重要空间载体。从全球经济发展的空间来看,各国经济发展的核心区域均是城市群。从全球人口集聚来看,城市人口主要集聚在城市群。因此,城市群的发展不只是城市群内各个城市的空间分布联系,更重要的是各城市的人口、经济和土地的协调发展。

从战略层面赋予了新时代实施区域协调发展的重大意义,明确了未来中国新型城镇化的模式、路径和重点,也是对中国区域发展的新部署新要求,是新时代解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾的重

【作者简介】杨金婵(1997-),女,中国河北邯郸人,在读硕士,从事风景园林学研究。

要途径,对加快建设现代化经济体系、促进高质量发展、实现“两个一百年”奋斗目标,具有重大战略意义。

2.2 空间结构优化是国土空间规划的主要内容

城市群作为提升综合实力的增长极,既是国家最主要的经济带动者和参与国际经济竞争的地域实体单元,也是区域内部经济社会发展的切入点。现阶段中国已形成长三角、京津冀、珠三角等多个城市群,区域经济竞争实质上已经从城市上升到城市群的竞争,优化提升东部地区城市群和培育发展中西部地区城市群是未来国土空间规划的重点。

从空间规划的角度则应充分协调与优化城市之间的关系,明确城市群的功能定位,构建大中小城市协调发展的城镇化空间格局^[3]。城市群发展必然伴随着城市群空间结构的变化,反过来城市群空间结构的优化也促进了城市群功能的完善。

2.3 协调发展是城市群空间结构优化的目标

在全球信息化、经济一体化的背景下,机遇和挑战并存,面对新的时代背景,如何协调城市群内部的城市竞争与区域合作,城市协作和区域分工;促进区域内部要素合理流动已成为当前中国区域协调发展研究面临的重大挑战。

以城市群为主体促进大中小城市协调发展,加强城市间分工协作,强化大城市对中小城市的辐射和带动作用,合理控制超大特大城市规模,加快培育新生中小城市,引导特色小镇健康发展,促进形成大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局,成为当前中国实现城市群健康发展的重要目标和实现路径。为此,根据城镇化发展规律,从城镇化协调发展的角度研究城市群空间结构,并提出优化对策具有现实意义。

3 湾区的概念提出及发展方式

3.1 湾区的概念

中国对“湾区”概念的关注源自于美国旧金山湾区,早期湾区相关研究多将其作为区域经济学概念,研究内容多集中在有关国际湾区的属性特征、形成机理等横向比较。珠三角地区是国内最早展开“湾区”相关研究的区域,对“湾区”及其相关概念的探讨总体上经历了理论研究、规划实践和政策引领三个阶段^[4]。

进入2000年以后,中国广东省在组织编制在新一轮区域规划中,注意到了学术界有关“湾区”的研究和讨论成果,“环珠江口湾区”开始纳入规划实践,并逐渐成为空间区域的概念,由此进入理论研究和规划实践同步发展阶段。

3.2 国家战略推动“粤港澳大湾区”

2015年国家发展改革委等部门联合发布《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》,使“环珠江口湾区”升级为“粤港澳大湾区”,也在地域空间上明确了港澳的地位。而2019年2月18日,中共中央、国务院

发布了《粤港澳大湾区发展规划纲要》,定位为建设充满活力的世界级城市群、具有全球影响力的国际科技创新中心、“一带一路”建设的重要支撑、内地与港澳深度合作示范区和宜居宜业宜游的优质生活圈。

3.3 环珠江口湾区的空间范围

环珠江口湾区概念最早出现在2001年开始编制的《广东省城镇体系规划》和2003年开始编制的《珠三角地区城镇群协调发展规划》,作为珠三角内湾地理中心和未来发展的重点协调地区。2009年广东省住建厅组织编制的《环珠江口湾区宜居区域建设重点行动计划》,首次对环珠江口空间范围进行了明确的划定,将环珠江口湾区明确为广东省内邻接珠江出海口水域的一线地区。《行动计划》划定的湾区范围更偏向于狭义上的“地区”而非“城市群”。

4 环珠江口湾区的空间模式

4.1 湾区发展的目标与责任

当前中国经济正在发生深刻转型,以“一带一路”倡议为核心的对外开放,正在从“引进来”向“引进来”和“走出去”并重的重大转变。是面向内外两个市场的战略枢纽,中国在全球的竞争优势正由低成本向大市场转换,是展示中国和平崛起和制度自信的最佳窗口,湾区拥有悠久的海上贸易历史,改革开放以后,深圳蛇口工业区、东莞的太平手袋厂等成为中国改革开放的里程碑,可以开展“国际交往”的社会网络平台,中国企业的国际化伴随着生产经营活动向海上丝绸之路国家扩散^[5]。一年两次的广交会为广州树立了不可取代的国际商贸地位和形象。打造全球影响力的科技创新中心,建设宜居宜业宜游的优质生活圈。

4.2 创新发展趋势下的湾区空间发展模式转变

创新在经济学中包含了两个部分,一是科学发现;二是产业技术发明,即把发明成果引入商业应用领域,形成新的生产能力。经过长期加工贸易的积累,湾区产业层次多元、产业梯度差异明显,形成以企业为主导的产业供应链网络,在国家的创新体系中具有重要的地位。以国家科学平台为引擎的节点集群空间模式,科学发现是环珠江口湾区最大的短板,目前,深圳、广州、东莞等城市纷纷以大科学装置和重点实验室为基础规划和建设科学城,形成新的空间发展节点^[6]。以企业技术转化为主导的双核轴带空间模式,将全球各种技术创新嫁接到产业链上,快速转换成产品,形成了强大的科技成果转化能力。以社群创新创业为重点的多元网络空间模式,所有的创新归根结底都是人的创新。

4.3 构建以环湾为核心的区域空间结构

向外推动更为均衡的空间发展,实现环珠江口两岸均衡发展关键是西岸地区的发展。环珠江口湾区是唯一在海湾两岸同时拥有大规模陆地平原腹地的湾区,具备形成空间均衡发展的自然基础。环珠江口湾区城市群总体上是一个

由北向南、由山区到沿海、由河港到海港、由沿江（流域）到沿路（交通指向）的过程，并逐步向南部推进汇集于平原地区。可以加强生产要素向沿海地区集聚，加强中心城区向环珠江口集聚。创新湾链空间的无地界协作，随着湾区战略的实施，环珠江口在地区发展中显现出越来越重要的战略作用，在区域规划的推动下，形成各市围绕湾区布局功能新区。

4.4 加强空间发展的核心要素管控

以国土空间规划体系为基础，对湾区城市群区域、边界、节点和通道等关键性空间要素进行管控。协调建设空间和生态空间，要实现湾区空间模式的转型，需要创新区域治理手段，重构区域关系，重点加强城市开发建设边界引导，推动建设区域内土地向集约化、紧凑化利用。推动无地界的协同发展，城市群的协同发展是一个漫长博弈的过程，其阶段表现出波浪式变化的规律，但总体趋势向着协同方向发展。

创新功能区协同体系，随着湾区在功能区建设上的模式创新，未来城市边界与制度边界对要素流动的制约还将进一步模糊，越来越多的跨越行政区的城市飞地、合作区“香港城”等在湾区城市设立，推动湾区的空间节点的网络化发展。优化东西岸通道体系，要促进西岸地区的发展，首要问题是破除市场要素在东西岸之间的流通障碍，打通基础设施通道是最为重要的内容^[7]。加强西岸地区与广州、深圳和香港等中心城市的连接。

4.5 创新主体协同治理模式

培育空间治理的制度厚实，与京津冀和长三角城市群“自上而下”的治理模式相比，环珠江口湾区城市群应该发挥市场程度高、资源配置能力强的优势，以空间规划为平台，创新多层次城市群空间治理模式，并建立区域共同市场治理机制。强化生态空间的韧性治理，积极开展湾区城市群内部的生态受益区域和生态功能区之间的对口帮扶工作。加强对外围乡村地区的农业保护和扶持政策倾斜力度，提高农业补贴，积极鼓励发展现代农业、特色农业和有机农业，争取将农业打造为乡村发展的“新亮点”。促进湾区治理的文化认同，文化认同是区域协同发展的心理基础，是区域协同发展质量的关键评价因素。作为中国最活跃的消费市场，文化资源也是湾区经济发展的重要资源和强大动力，因此基于休闲消费和文化创意的文化服务业发展，将有力促进世界级休闲和消费目的地的打造。

5 结语

在粤港澳三地政府权责不对等的情况下，湾区未来需要更多依靠非行政力量，重视民间交往的非制度价值。一方面，政府通过设计、建立、执行各项制度，营造出制度厚实的可塑性条件，取更多的政策和资源集聚。另一方面，湾区应该发挥市场经济程度高、社会文化同源的优势，创新“自下而上”的空间治理新模式。以文化促进治理的融合与认同，促进珠三角九市“角民”认同转向十一个城市的“湾民”认同，传承岭南文化中中西合璧，兼容并蓄的包容性特征，以文化融合最终推动空间治理的跨制度、跨区域融合。

由于制度边界的障碍，环珠江口湾区城市群的区域一体化远未完成。环湾地区构建由广州—东莞—深圳为主轴，广州—中山—珠海为次轴的湾区发展“脊梁”，使地理“湾区”真正成为发展的核心。进一步发挥香港这个亚洲国际都会的龙头作用，集中培育高端现代服务职能，并推动发展要素将进一步向环珠江口地区集聚。加快广州、深圳等中心城市的对外开放和国际化发展步伐，提升对外贸易、国际人口流动、金融国际化程度，增强全球资源配置能力，提升湾区城市在全球城市网络体系中的位阶。

参考文献

- [1] 徐毅松,吴燕,邵一希.国家战略与规划使命——从长三角一体化示范区规划看新时代国土空间治理[J].城乡规划,2020(4):1-6+20.
- [2] 晓叶.新发展格局下的国土空间布局优化[J].中国土地,2020(11):1.
- [3] 彭雄亮.环珠江口湾区城市群形态演进与空间模式研究[D].广州:华南理工大学,2020.
- [4] 范擎宇.协调视角下长三角城市群空间结构演变及机理研究[D].南京:南京师范大学,2020.
- [5] 刘勇,李仙.新一轮国土空间规划的基本思路——促进区域高质量协调发展与沿海三大核心区一体化[J].重庆理工大学学报(社会科学),2019,33(11):1-11.
- [6] 高国力.长三角更高质量一体化发展的新要求及上海的抓手[J].科学发展,2019(10):59-62.
- [7] 李青山.以改革创新加快北部湾经济区升级发展[J].南方国土资源,2017(2):1.