

# 广东省21城集结 都市圈该如何配置资源

■中国城市报记者 邢 灿

珠三角地区的都市圈迎来调整。4月25日,《广东省国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》发布。规划显示,未来广东省将构建成五个现代化都市圈体系,分别是广州都市圈、深圳都市圈、珠江口西岸都市圈、汕潮揭都市圈、湛茂都市圈。其中三大都市圈在划定范围上有所变化。

何为都市圈?2019年2月,由国家发展改革委印发的《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》提出,都市圈是城市群内部以超大特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心、以1小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态。

广东省“十四五”规划中,都市圈范围划定有何亮点?变化的背后又有何考虑?都市圈范围划定需要注意哪些问题?都市圈与都市圈之间应该有“共同好友”吗?对此记者进行了相关采访。

## 广州都市圈提质 都市圈限定在都市区内

2020年6月发布的《广东省开发区总体发展规划(2020—2035年)》显示,广州都市圈包括广州、佛山、肇庆、清远、云浮和韶关。

而广东省“十四五”规划则提出,广州都市圈包括广州、佛山全域和肇庆、清远、云浮、韶关等四市的都市区部分。

何为都市区?受访专家均表示,目前学界还没有明确的定义。“学术界有观点认为,都市区指实现城市化的地区,这些地区已经由过去的农业区转变为非农业区。”中国区域经济学会副会长兼秘书长陈耀告诉记者。

县、县级市是否属于都市区?在华南城市研究会会长、暨南大学教授胡刚看来,都市区一般指市辖区,并不包括县或县级市。

“清远市有清城区和清新区两个市辖区,英德市、连州市两个县级市,佛冈县、阳山县两个县,连南瑶族自治县、连山壮族瑶族自治县两个自治县。清远都市区则只包括两个市辖区,即清城区和清新区。”以广东省清远市为例,胡刚介绍说。

“目前存在一种倾向,认为都市圈范围越大越好,尤其是以省会城市为代表的核心城市一味以扩大经济版图为目标,扩大都市圈范围,违背了都市圈的发展规律。”陈耀指出。

胡刚认为,被重新定义的广州都市圈,空间范围上虽然

有所缩小,但更加精准,符合国家发改委提出的不超过1小时车程的都市圈概念。

此外,都市圈限定在都市区内,有利于防止都市圈摊大饼。广东省体改研究会执行会长彭澎告诉中国城市报记者,这一方面可以防止农村地区搭借都市圈概念盲目扩张,非法占用农地林地;另一方面,有利于这些城市的都市区之间建设轨道交通,形成轨道上的都市圈。

## 深圳都市圈瘦身 惠州迎重大利好

“减肥”的不单是广州都市圈。广东省“十四五”规划提出,深圳都市圈包括深圳、东莞、惠州全域和河源、汕尾等两市的都市区部分。

而此前发布的《广东省开发区总体规划(2020—2035年)》显示,深圳都市圈包括深圳、东莞、惠州全域和河源、汕尾等两市的都市区部分。

经此番调整,深圳都市圈中哪些城市将迎重大利好?彭澎认为,深圳对惠州的影响较大,原来主要辐射带动惠州市的大亚湾经济技术开发区、惠东县,现在可能辐射惠州全域。以前深圳对东莞的影响更大,但东莞土地开发空间有限,今后惠州有可能提供更多土地资源。

胡刚向记者表达了相似观点。“目前,深圳市仍有土地扩容的需要,仍需要扩大经济腹地,尽管很多产业迁到东莞,但东莞土地面积不大。惠州的地域相对较广,但还未承接更多产业。”

记者查阅2020年深圳、东莞、惠州、汕尾、河源的统计年鉴,数据显示,深圳土地面积是1997平方公里、东莞土地面积是2460平方公里、惠州土地面积是11347平方公里,而汕尾和河源的市区面积为302平方公里、362平方公里。其中,惠州土地面积占深圳都市圈总面积的比重最高,将近69%。

值得注意的是,广东省“十四五”规划还明确了深圳都市圈的建设重点,即充分发挥深圳核心城市带动作用,进一步拓展深圳发展空间。

记者注意到,惠州为迎接利好已有准备。今年1月公布的《中共惠州市委关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划的建议》提出,积极参与深圳都市圈建设,探索共建深莞惠区域协同发展试验区,加快形成优势互补高质量发展区域经济布局。

## 汕潮揭都市圈扩容 梅州入圈为何姗姗来迟

广东省“十四五”规划提

出,汕潮揭都市圈包括汕头、潮州、揭阳三市和梅州都市区。这也是梅州都市区首次划进汕潮揭都市圈,成为汕潮揭都市圈新成员。

入局汕潮揭都市圈,梅州为何姗姗来迟?对此,胡刚分析,主要原因之一在于文化上的差异性。

“广东有三大地域文化,分别是广府文化、潮汕文化、客家文化。其中,广府文化主要分布在珠江三角洲一带;潮汕文化以海洋文化为主要特征,分布在潮汕地区;客家文化主要分布在梅州、河源等地。这三种文化差异较明显。”胡刚介绍说。

另外,汕潮揭都市圈中心城市发展水平较弱,带动能力有限。彭澎认为,从地缘经济视角看,梅州更多依赖潮汕地区发展。汕尾纳入深圳都市圈之后,梅州划进潮汕揭都市圈也算是对原潮汕地区的补充。

加入了同一个群聊,并不意味着就是好友。胡刚提醒:“珠江口西岸都市圈内,阳江起到的是联动作用;汕潮揭都市圈内,梅州也处于联动地位。这两个区域联系并不是很紧密,这两个城市也可以说并没有真正入圈。”

记者注意到,关于构建现代化都市圈体系,广东省“十四五”规划提到,强化珠海作为珠江口西岸核心城市定位,加快推动珠中江协同发展,联动阳江协同建设粤港澳大湾区辐射带动粤西地区发展重要增长极。

与此同时,广东省“十四五”规划提出,强化汕头、湛江省域副中心城市和沿海经济带重要发展极功能定位,以汕头为中心大力推进汕潮揭同城化发展,联动梅州都市区协同发展,积极参与粤港澳大湾区建设,打造链接粤港澳大湾区的战略枢纽。

## 都市圈划分 应以县为基本单位?

2019年4月,在清华大学中国新型城镇化研究院和北京清华同衡规划设计院联合发布的《中国都市圈发展报告2018》中对都市圈进行了范围界定,指出我国目前存在34个都市圈。



广东省城镇化空间格局示意图。图片来源:《广东省国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》

冈县、英德市纳入到广州都市圈范围内。

## 都市圈共同好友 是否值得推广

记者注意到,南京都市圈成员有3个城市同时是合肥都市圈的成员。2013年底,滁州市加入合肥经济圈;2016年,芜湖市和马鞍山市加入合肥都市圈。宣城市虽然不是合肥都市圈的成员,但却是G60科创走廊成员之一。

与此同时,虽然在广东省五大都市圈内,21个地级市实现了“大团圆”,不过五大都市圈间并没有“共同好友”。

对此,胡刚认为,规划都市圈的初衷是打破行政区划障碍,让要素资源能够自由流动。都市圈不属于特定层级的行政单元,其范围不能画地为牢,成为扩大版的行政区划障碍。

胡刚表示:“东莞与深圳的关系很密切,同时和广州联系也很紧密,辖区边界相交,很多地铁线路也在规划当中。因此,东莞既可以从属广州都市圈,也可以从属深圳都市圈,成为都市圈重叠城市。”

目前,都市圈重叠城市相对较少的原因有哪些?陈耀分析,主要是考虑未来规划更便利、容易。

陈耀认为,都市圈之间互相重叠,一方面有利于打破行政区划障碍,另一方面重叠城市也可以同时接受两个中心城区的辐射带动。此外,都市圈互相重叠,还有利于中心城区间形成竞争的正向激励。

“但这并不意味着都市圈与都市圈间必须要有重叠,还是要根据都市圈发展规律进行谋划,即使不能够重叠的也不必强求。”陈耀提醒说。