

空间轮廓渐清 协调重点明确 广东五大都市圈建设提速

■中国城市报记者 邢 灿

珠三角地区都市圈规划建设有了最新进展!

近日,广东省自然资源厅印发《广东省都市圈国土空间规划协调指引》(以下简称《指引》),明确了广州都市圈、深圳都市圈、珠西都市圈、汕潮揭都市圈和湛茂都市圈在国土空间规划中需要重点协调的地域空间范围。

不同于以往的重点协调空间,是不是意味着五大都市圈将被重新界定?五大都市圈范围界定呈现出怎样的规律?未来都市圈范围还将如何调整?中国城市报记者进行了相关梳理和采访。

五大都市圈重新界定?

《指引》是根据人口、用地、设施关联、生态连通、空间治理等因素综合识别各都市圈在国土空间规划中需要重点协调的地域空间范围。

其中,广州都市圈聚焦广州市、佛山市全域,以及肇庆市的端州区、鼎湖区、高要区、四会市、清远市的清城区、清新区、佛冈县;深圳都市圈聚焦深圳市(含深汕合作区)、东莞市全域,以及惠州市的惠城区、惠阳区、惠东县、博罗县;珠西都市圈聚焦珠海、中山、江门三市全域;汕潮揭都市圈聚焦汕头、潮州、揭阳三市全域;湛茂都市圈聚焦湛江、茂名两市全域。

相比广东省“十四五”规划,《指引》在五大都市圈空间范围表述上有所不同:广州都市圈少了韶关、云浮两市都市区,深圳都市圈少了惠州市龙门县、河源市区、汕尾市区,珠西都市圈少了阳江市,汕潮揭都市圈少了梅州市区。

不少观点认为《指引》对五大都市圈空间范围进行了重新界定。对此,广东省自然资源厅有关负责人回应称:“文件(即《指引》)中提到‘都市圈’,是为了指出都市圈内需要重点协调的空间范围,并非对这五大‘都市圈’范围的重新划定。”

在中国(深圳)综合开发研究院副院长曲建看来,都市圈范围重新划分与否之所以备受社会关注,与其背后城市利益博弈密切相关。城市公共服务能力、基础配套能力的强弱与该城市是否被划进都市圈范围密切相关。一座城市如果未被划进都市圈,很大程度上意味着该城市在公共服

务配套能力、基础配套能力等方面将比圈内城市低一个层级。

曲建告诉中国城市报记者,都市圈核心区辐射区半径的划定,与其基础设施和公共服务配套能力密切相关。如果按照此前全市域的城市全部划入都市圈,都市圈建设可能无法区分轻重缓急,因此需要《指引》为都市圈重大项目布局 and 空间资源配置提供引导。

广东省体制改革研究会执行会长彭澎表达了相同的观点:“发展规划可以更具原则性,而国土空间规划要落地,要考虑预算支撑,因此往往更加具体明确。”

都市圈轮廓日渐清晰

事实上,短短两年多的时间里,关于珠三角地区都市圈范围划定的消息不绝于耳。

时间回到2020年6月,由广东省发展改革委等六部门联合印发的《广东省开发区总体规划(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,深圳都市圈包括深圳、东莞、惠州、河源和汕尾。此规划未明确珠江口西岸都市圈、汕潮揭都市圈和湛茂都市圈范围。

时隔不到一年,广州都市圈、深圳都市圈均迎来不同程度的“瘦身”。2021年4月,《广东省国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》印发,提出构建现代化都市圈体系,培育壮大广州、深圳、珠江口西岸、汕潮揭、湛茂五大都市圈。

具体而言,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,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,珠江口西岸都市圈包括珠海、中山、江门、阳江四市,汕潮揭都市圈包括汕头、潮州、揭阳三市和梅州市区,湛茂都市圈包括湛江、茂名两市。

“瘦身”的同时,珠三角地区都市圈“画像”也日趋精准清晰。2021年12月,《广东省新型城镇化规划(2021—2035年)》印发,提出优化提升广州都市圈,做优做强深圳都市圈,培育珠江口西岸都市圈、汕潮揭都市圈、湛茂都市圈。

其中,广州都市圈范围包括广州、佛山全域肇庆端州区、鼎湖区(含新区)、高要区、

高新区、四会市、清远清城区、清新区、佛冈县,有关任务举措涵盖清远英德市和云浮、韶关都市区部分;深圳都市圈范围包括深圳、东莞、惠州全域和深汕特别合作区,有关任务举措涵盖河源都市区和汕尾都市区、海丰县、陆丰市;珠江口西岸都市圈范围包括珠海、中山、江门、阳江四市;汕潮揭都市圈范围包括汕头、潮州、揭阳三市全域,梅州都市区为联动发展区;湛茂都市圈范围包括湛江、茂名两市。

华南城市研究会会长、暨南大学公共管理学院教授胡刚告诉中国城市报记者,珠三角地区都市圈范围划定趋向精准,建设思路也在不断细化。一方面,广东五大都市圈起初普遍以地级市作为基本划分单元,现在则具体到以县(区)为基本划分单元。以广州都市圈为例,胡刚介绍,广州都市圈起初包括清远市全域,之后清远市南部青城区、清新区、佛冈县划入广州都市圈,而距离广州相对较远且受广州辐射带动影响相对较小的英德市、连州市、阳山县、连南瑶族自治县、连山壮族瑶族自治县则未被划进广州都市圈。

“另一方面,广东界定都市圈不再‘雨露均沾’,更趋向精准发力。”胡刚认为,起初全省21个地级市都有属于自己的都市圈,但由《指引》不难发现,广东还存在不在圈内的城市,如韶关、云浮、梅州、阳江、河源等不在五大都市圈重点协调的空间范围内。

都市圈空间范围如何变

《指引》同样对广东五大都市圈空间格局进行了明确。例如,广州都市圈强化都市圈“强核心簇群式”空间布局模式,深圳都市圈构筑“多中心分布式”的空间拓展模式,珠西都市圈构建“多中心环布式”都市圈结构等。

曲建介绍,受历史发展脉络、产业布局功能以及交通设施多种因素的影响,不同城市呈现出不同空间格局,都市圈也是如此,并且都市圈空间格局受交通基础设施因素影响更为明显。

回顾广东省内城市发展史不难印证上述观点。曲建介绍,广东人很早就提出“想富先修路”,像深圳、东莞这些城市发展之初也是沿着交通基础设施布局了大量产业,其城市布局也是基于大型基础

设施,特别是交通基础设施。

未来珠三角地区五大都市圈范围是否还会继续调整?在胡刚看来,五大都市圈规划范围还会进一步调整,其中广州都市圈、深圳都市圈发展水平相对较高,可能会先于区域内其他都市圈获得国家层面的批复。

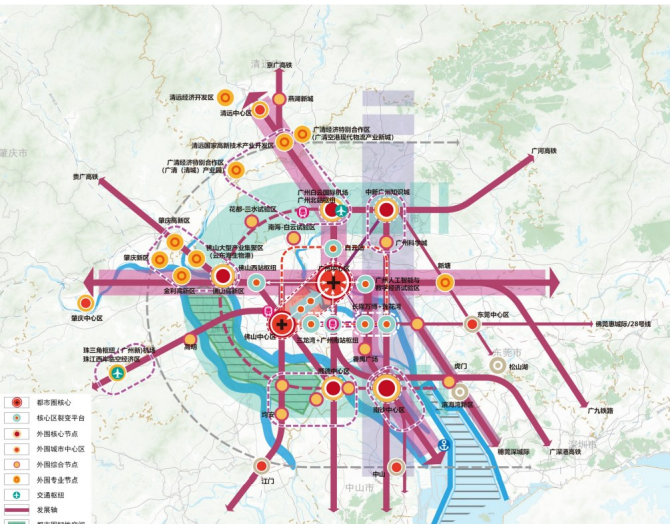
《广东省新型城镇化规划(2021—2035年)》提到,除广州都市圈、深圳都市圈外省内其他都市圈尚处于培育期,圈内核心城市带动力不足,难以发挥优化区域生产要素配置的作用。各都市圈一体化协同治理机制尚需完善。

此外,在胡刚看来,未来珠三角地区将出现被两个都市圈或多个都市圈同时覆盖的城市。“其他都市圈已有先例,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

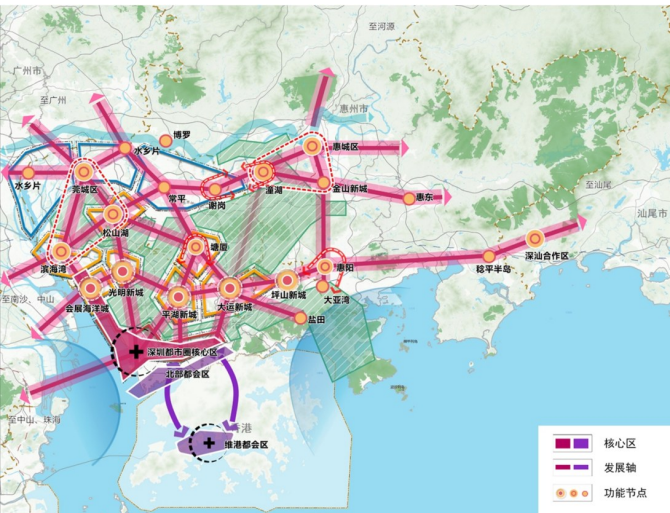
马鞍山市加入合肥都市圈。”胡刚举例说。

中国城市报记者注意到,7月22日,广州等七市跨市重点事项协调工作会议暨广州都市圈城际铁路项目专项指挥部第二次会议在广州召开,广东省发展改革委、中国铁路广州局集团及七市相关负责人出席会议。值得注意的是,七市中也有珠海、东莞,这些城市并非广州都市圈成员。

对于未来广东都市圈空间范围的界定,彭澎建议,要考虑中心城市的辐射半径以及核心区的打造;要注意都市圈功能的布局,比如广州都市圈、深圳都市圈功能布局不同于其他三个都市圈;要把都市圈建设与粤港澳大湾区建设协调起来,形成粤港澳大湾区一体化都市圈或世界级城市群;要注意珠西、湛茂、汕潮揭都市圈的城市分工互补,尤其是产业结构的协同发展。



广州都市圈国土空间发展格局图。图片来源:《广东省都市圈国土空间规划协调指引》



深圳都市圈国土空间发展格局图。图片来源:《广东省都市圈国土空间规划协调指引》