

構建協調可持續的世界級城鎮群

大珠江三角洲城鎮群協調發展規劃研究

PLANNING STUDY ON THE CO-ORDINATED DEVELOPMENT
OF THE GREATER PEARL RIVER DELTA TOWNSHIPS

公眾讀本



廣東省住房和城鄉建設廳
香港特別行政區政府發展局
澳門特別行政區政府運輸工務司
2009年10月



目錄CONTENTS

我們的共識:謀略美好家園 ----- 01

"9+2"的城市區域 / 時代的選擇 / 應對新的機遇和挑戰 / 空間的協調 / 有序的工作組織

我們的追求:目標與策略 ----- 05

發展目標: 協調可持續的世界級城鎮群 / 戰略抉擇: 三大空間策略

我們的行動:空間計劃 ----- 11

空間總體佈局協調計劃 / 交通合作發展計劃 / 生態環境保護計劃 / 跨界地區合作發展計劃

行動的保障:協調機制 ----- 17

協調機制的完善

行動的抓手:近期重點工作 ----- 18

結束語 ----- 19



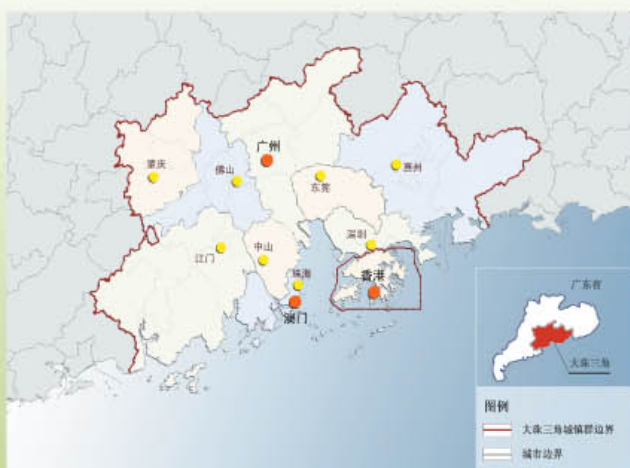
我們的共識:謀略美好家園

"9+2"的城市區域

大珠江三角洲地區是人類在20世紀最後20年發展最快的地區之一。在這塊河口三角洲地帶，幾乎所有景觀都因快速工業化和城市化的影響而發生了迅速變化。原本存在于珠江口兩岸的鄉村景觀已經被大城市、城鎮、工業區及住宅區等現代城鎮景觀取代。它們與香港和澳門共同構成了中國最重要的城市區域——大珠江三角洲城鎮群（簡稱大

珠三角城鎮群）。

大珠三角城鎮群地域範圍包括香港、澳門和廣東省珠江三角洲範圍內的廣州、深圳、珠海、佛山、東莞、中山、江門市的全境，以及惠州市的惠城和惠陽區、惠東和博羅縣，肇慶市的端州和鼎湖區、高要和四會市，土地總面積42831.5平方公里。



大珠江三角洲城鎮群區域範圍圖

要促進區域協調發展，繼續提高珠江三角洲地區的經濟發展水平，搞好同香港、澳門的合作和交流，同時大力促進粵北山區和東西兩翼加快發展。

——胡錦濤總書記的指示





時代的選擇

《大珠江三角洲城鎮群協調發展規劃研究》（簡稱本研究）是經國務院港澳辦和粵港澳三地政府同意，廣東省住房和城鄉建設廳、香港發展局和澳門運輸工務司在“一國兩制”框架下，通過“粵港城市規劃及發展專責小組”（簡稱“粵港專責小組”）和“粵澳城市規劃及發展專責小組”（簡稱“粵澳專責小組”）兩個合作平台，首次合作開展的策略性區域規劃研究。它標誌着粵港澳三地由市場主導的“非制度性”合作向政府和市場雙輪推動的“制度性”合作的一個重大轉折；它反映了粵港澳三地經歷了近30年的成功合作後，在“一國兩制”原則下建立“更緊密合作關係”的共同願望，共建“世界上最繁榮、最具活力的經濟中心之一”的高度共識；它體現了“城鎮群”在21世紀全球化競爭中具有強大生命力的時代選擇。



應對新的機遇和挑戰

本研究通過一系列調查分析，建議粵港澳三地通過協調合作或採取共同行動，將大珠三角城鎮群塑造成一個空間整體，以應對新的機遇和挑戰，滿足三地社會、經濟和環境越來越強烈的合作需求，使粵港澳邁向一個共同發展的願景。本研究的最終成果將視為一份高層次綱領性研究報告，就主要規劃議

題提出策略性建議，作為粵港澳三地政府制定區域合作及跨界政策的參考。本研究提出的有關建議需要國家、廣東省及兩個特別行政區在政策和資源配置上多方配合，以確定其可行性。此外，三地政府體制各有不同，在落實有關建議前，須做進一步商討，並進行詳細的研究、評估及公眾諮詢。

空間的協調

本研究的內容主要包括總體發展戰略、空間結構優化、跨界交通合作、生態環境保護和協調機制的完善。研究成果包括技術報告和匯總報告。其中，技術報告由課題總報告、5個專題報告及其26個子專題報告組成。在技術報告中，本研究在“一國兩制”框架下，比較分析了國內外城鎮群的特徵和作用，參考並評估了關於粵港澳空間發展的學術研究成果和官方規劃研究成果，調查分析了粵港澳發展與合作的歷史與現實，探討了

大珠三角城鎮群的基本特徵、主要矛盾、面臨的機遇和挑戰及總體發展策略，提出了大珠三角城鎮群空間結構、跨界交通、生態環境保護及協調機制的初步建議。在匯總報告中，以“目標與策略”、“空間計劃”、“協調與行動”為題，匯總並提煉了技術報告的研究成果，提出了大珠三角城鎮群的發展目標、空間策略、行動計劃、協調機制和近期重點工作。



有序的工作組織

本研究于2006年3月正式啟動，歷時3年，經歷了專題研究、技術報告編寫和成果匯總3個階段。期間，粵港、粵澳專責小組的專家組對各階段研究成果進行了審核，包括31位內地和港澳知名專家組成的“專家顧問團”對各階段成果進行了技術審查。同時，本研究還徵求了珠三角九市政府規劃管理部門的意見，並在香港舉行了兩次諮詢論壇。本研究成果于2009年6月經粵港、粵澳專責小組聯席會議審議通過。





我們的追求：目標與策略

發展目標：協調可持續的世界級城鎮群

總體目標：粵港澳三地合力建設充滿生機與活力、具有全球競爭力的協調可持續的世界級城鎮群。具體表達為：

- (1) 具有全球競爭力和影響力的世界城市區域；
- (2) 具有創新能力的世界級先進製造業基地；
- (3) 高度開放的世界級現代服務業中心；
- (4) 輻射國內國外兩個扇面的世界級交通樞紐；
- (5) 具有世界影響力的文化中心；
- (6) 富足、文明、和諧、宜居的優質生活圈。

分區目標：珠江三角洲地區要建設成為世界級的先進製造業和現代服務業基地及全國重要的經濟中心；
香港要繼續鞏固亞洲國際都會的地位，進一步提升為全球最重要的現代服務業中心之一，努力建設享有優質生活的全球城市；
澳門要成為世界上最具吸引力的旅遊休閒中心和區域性商貿服務平台。

分期目標：近期（2012年）以應對金融危機為主要目標，通過區域合作、產業結構調整、政府宏觀調控等手段，將金融危機的負面影響降到最低。
中期（2020年）實現城鎮群內要素流動基本無障礙，城鎮群整體空間結構得到全面優化，珠江口灣區具備世界最發達城市區域的雛形。
遠期（2030年）城鎮群內外各種要素流動更為便利，內部實現區域經濟高度融合，成為高度發達的世界級城鎮群。



戰略抉擇：三大空間策略

為實現“協調可持續的世界級城鎮群”發展目標，本研究提出空間結構優化、高可達性和優質環境三大空間策略。

空間策略之一：空間結構優化策略

大珠三角城鎮群空間結構優化策略可概括為，構建“一灣三區”集聚、“三軸四層”拓展、“三域多中心”發展的整體空間結構。

一灣三區集聚

“一灣三區”指珠江口灣區和廣佛、港深、澳珠三大都市區。它們是大珠三角城鎮群經濟、社會及生態環境的核心區。“一灣三區集聚”旨在通過高效的空間組織方式，打造具有全球引力的集聚空間。對外，一灣三區以大珠三角城鎮群“標誌”的角色形成類似於紐約、倫敦、東京等全球城市功能的核心空間；對內，以大珠三角城鎮群“中樞”的角色帶動大珠三角城鎮群、環珠三角地區的整體發展，進而發揮全國經濟中心的作用。



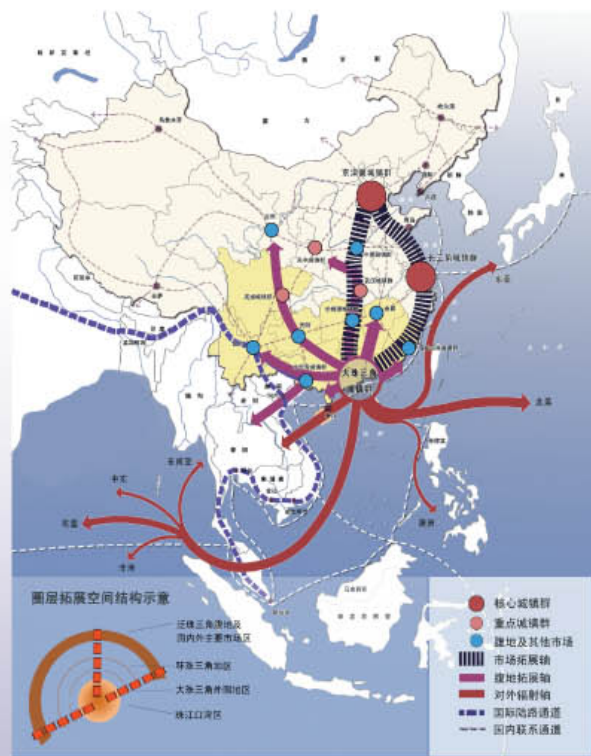
大珠三角城鎮群一灣三區戰略示意圖

三軸四層拓展

“三軸四層”包括穗深港發展軸、穗珠澳發展軸、沿海發展軸，以及以珠江口灣區為核心層、大珠三角外圍地區為集聚—擴展層、環珠三角地區為直接腹地層、泛珠三角區域為腹地層的四層次發展空間。“三軸四層拓展”力求在強化“一灣三區”核心功能的同時，帶動大珠三角外圍地區和環珠三角地區的發展，形成擴展腹地和市場範圍的梯度空間。



大珠三角城鎮群三軸四層戰略示意圖



大珠三角城鎮群多層次發展空間示意圖



三域多中心發展

“三域多中心”指港深莞惠、廣佛肇和澳珠中江三個次區域，以及區域內各類功能中心。“三域多中心發展”強調的是大珠三角城鎮群的均衡發展，以及大珠三角城鎮群中心城市、次區域級綜合性中心、次區域級專業化中心和專業鎮的發展。其主要目的是，為落實《珠三角規劃綱要》提出的三大經濟圈，推動區域協同發展、均衡發展、差異化特色發展和精明增長提供功能空間。



大珠三角城鎮群三域多中心戰略示意圖





空間策略之二：高可達性策略

大珠三角城鎮群高可達性策略可概括為，構建對外以珠江口灣區為樞紐，城際一小時交通圈，跨界無縫銜接的層次分明的交通網絡。

對外以珠江口灣區為樞紐：是指在環珠江口地區構建良性競爭、有機合作、高效運營的多機場系統與組合港系統，進一步加強重要交通基礎設施節點（機場、港口）間的聯系，增強區域對外交通的整體性和可達性，強化珠江口灣區整體的對外交通樞紐地位。



城際一小時交通圈：是指在大珠三角城鎮群內部通過以軌道交通和高速公路為主的交通基礎設施建設，構建“灣區一小時交通圈”、“次區域內一小時交通圈”及“都市區內一小時通勤圈”。

跨界無縫銜接：是指在香港、澳門與珠三角地區之間，通過跨界交通線路組織和口岸基建合作，盡量減少因制度邊界存在造成的交通阻滯，降低因口岸通關造成的時間和經濟成本，提高大珠三角城鎮群整體交通效率。





空間策略之三：優質環境策略

大珠三角城鎮群優質環境策略可概括為，構建區域整體生態安全格局，合力推進區域環境治理，落實各地環境保護責任。

構建區域整體生態安全格局：是指以“三江”為河流生態廊道，“七脈”為山體生態廊道，“三縱三橫”為交通生態廊道，着力保護對區域有重要生態影響的功能源點和生態節點等，構建以綠水青山為主體的網狀生態空間結構，並以區域綠地作為重要的景觀要素，構建維護大珠三角城鎮群資源環境的、點線面結合的網狀生態安全格局。



合力推進區域環境治理：是指合力推進區域大氣環境、流域水環境治理，強化重點污染源及重點污染區域的環境綜合整治，共同保護珠江口生態環境安全，打造宜居“灣區”的優質生態環境核心。

落實各地環境保護責任：是指進行生態用地建設與保護責任分區，明確各地在生態用地建設與保護中的職責；共同落實區域生態環境治理工程及相關技術措施，提升區域的環境保護水平；推進共同環境目標的實現，以保障區域生態環境保護的階段性成果。



我們的行動:空間計劃

本研究提出的空間計劃包括空間總體佈局協調計劃、交通合作發展計劃、生態環境保護計劃和跨界地區合作發展計劃。

行動之一：空間總體佈局協調計劃

空間總體佈局協調計劃希望通過灣區發展計劃、都市區發展計劃、軸帶發展計劃、圈層發展計劃、次區域發展計劃、多中心發展計劃落實空間結構優化策略。

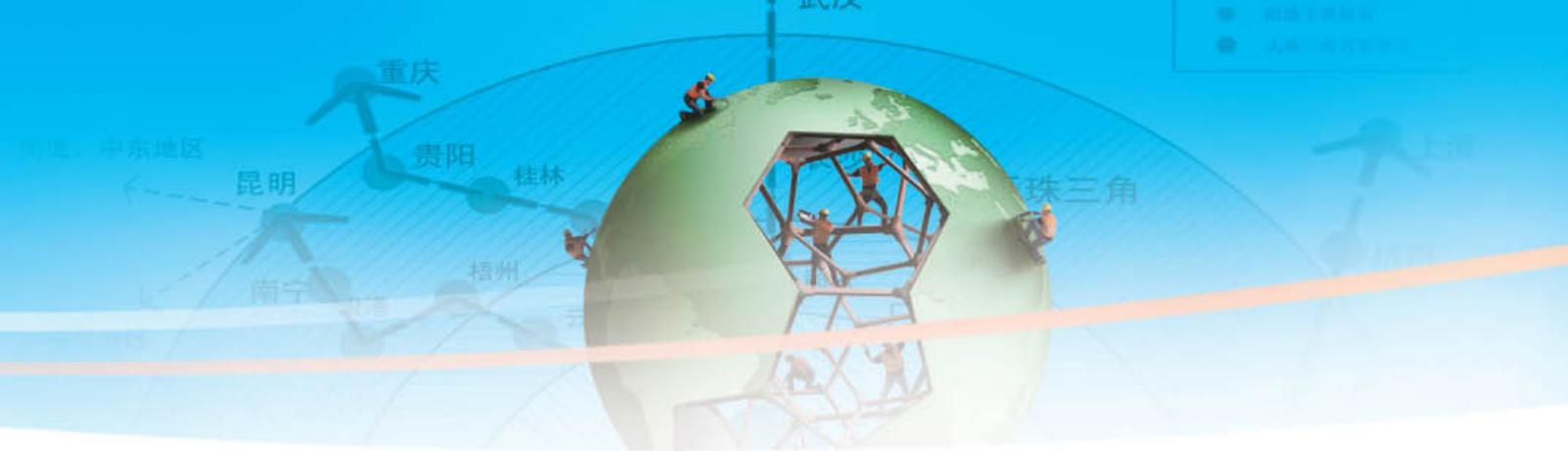
主要計劃建議是，結合《珠三角規劃綱要》、三地已有規劃和官方共識，從區域均衡發展、改變發展模式、開展相關規劃、突出中心城市地位、培養新的增長點、保育生態環境等方面提出措施建議。其中：

灣區發展計劃通過構建先行先試創新灣、高端產業合作灣、內外通達樞紐灣、藍天碧水生態灣、疏密有度景觀灣和時代前沿活力灣，發揮珠江口灣區的全球城市功能。

都市區發展計劃建議建設同城化的廣佛都市區、國際化的港深都市區和特色化的澳珠都市區，培育發揮城鎮群集聚功能的核心區。

軸帶發展計劃建議在優化穗深港發展軸、提升穗珠澳發展軸的同時，着力構建沿海發展軸，形成大珠三角城鎮群高效空間組織的基本結構。

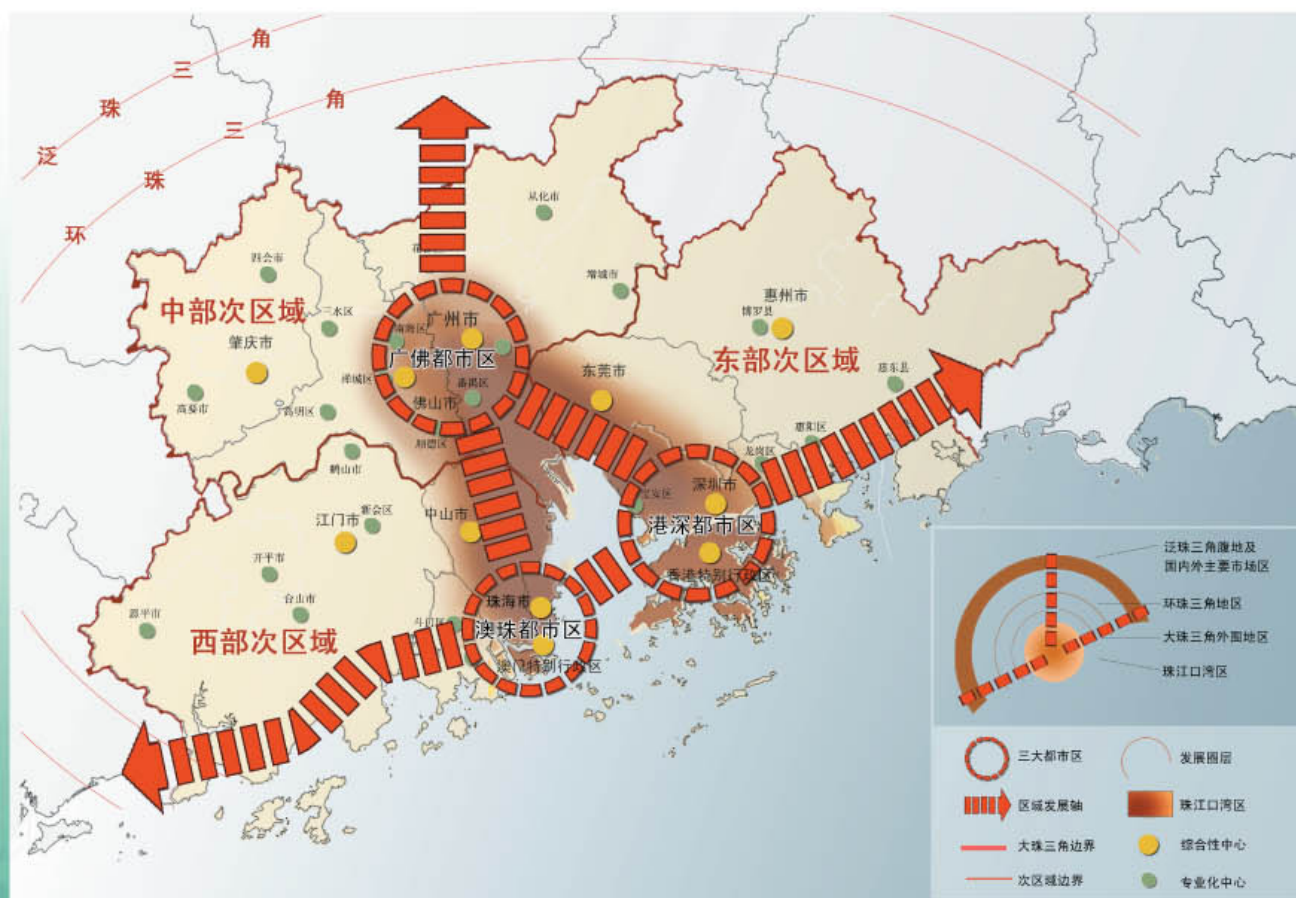




圈層發展計劃建議發揮大珠三角外圍地區的集聚擴展功能，增強對環珠三角地區的輻射功能，拓展泛珠三角經濟腹地，並加強與國際國內兩個市場聯繫，拓展大珠三角城鎮群的腹地空間和市場空間。

次區域發展計劃建議創新東部次區域、整合中部次區域及提升西部次區域，促進城鎮群一體化均衡發展。

多中心發展計劃建議在提升城鎮群核心城市功能的同時，提升次區域級綜合性中心功能，培育次區域級專業化中心及升級優化專業鎮，培育區域新的增長點。



大珠三角城鎮群空間結構優化示意圖

行動之二：交通合作發展計劃

交通合作發展計劃希望通過區域交通樞紐計劃、城際一小時交通圈計劃和跨界無縫銜接計劃落實高可達性策略。

交通合作發展計劃詳細列明了擬推進的相關基建項目，擬開展的相關規劃和研究，應落實的相關協議或共識，以及擬開展的管理模式或方式的創新。其中：

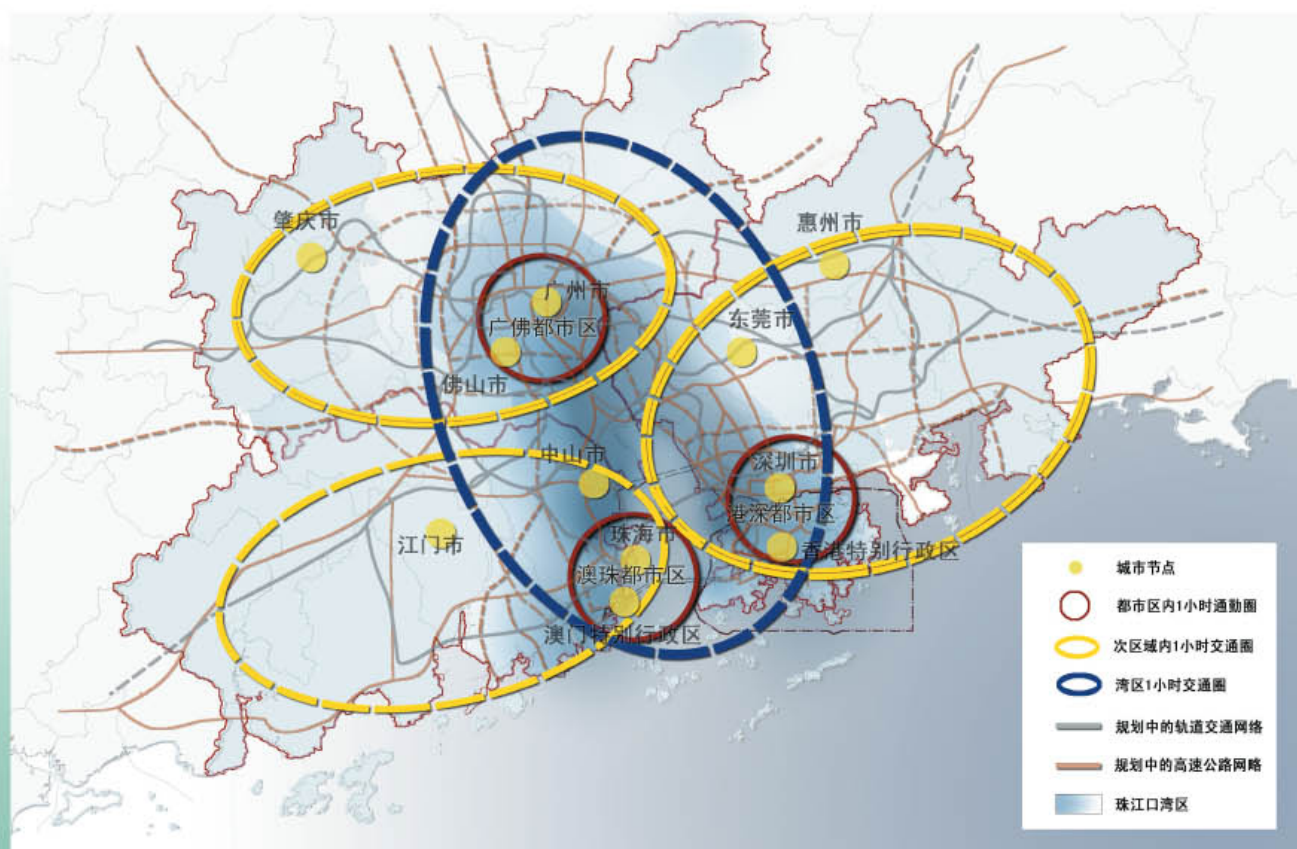
區域交通樞紐計劃包括落實“多機場系統”和“組合港系統”的協調行動，建設華南鐵路樞紐、完善出省高速公路網絡及發展水上客運系統的相關建議，力促珠江口灣區綜合性交通樞紐的形成。重點建議是制訂多機場系統和組合港系統專項規劃，增加對外鐵路通道，改變國家鐵路網末梢的格局。





城際一小時交通圈計劃包括“灣區一小時交通圈”完善方案，“次區域內一小時交通圈”完善方案，“都市區內一小時通勤圈”完善方案。其中，跨珠江口的港珠澳大橋、深中大橋和跨江城際軌道橋的建設，以及城際交通與城內交通的“零距離”銜接是本研究的重點內容。

跨界無縫銜接計劃包括加強跨界交通線路銜接，提升口岸設施建設水平，促進跨界交通協調管理等措施內容。其中，港深、澳珠之間的鐵路和公路的銜接、非鄰接地區口岸建設和創新口岸管理方式是本研究的重點內容。



大珠三角城鎮群“一小時交通圈”戰略示意圖

行動之三：生態環境保護計劃

生態環境保護計劃希望通過生態安全格局優化計劃、區域環境污染治理計劃、各地環境保護責任落實計劃、珠江口灣區生態環境保護計劃和生態環境合作研究計劃，落實優質環境策略。其中：

生態安全格局優化計劃通過生態用地建設、保護生態關鍵區域及保證生態連通性等措施，重點落實生態廊道、生態功能區及生態環境敏感地區的構建與保護。

區域環境污染治理計劃主要針對區域大氣污染、流域水污染、工業點源污染及農業面源污染，從環境技術、環境工程、環境政策及環境監測等領域提出了相關合作建議。

各地環境保護責任落實計劃通過生態用地

建設與保護責任分區、區域環境目標控制及重點環境工程等措施，對區域環境污染問題分區域、分時段、分類型予以控制。

珠江口灣區生態環境保護計劃建議在實施本研究提出的“灣區發展計劃”建設之前，要規劃先行、環評先行、環保措施先行，提高產業準入門檻；要優先建設環境基礎設施，防止“先污染後治理”現象重演；針對重要環境要素和生態要素執行嚴格的生態監察制度。

生態環境合作研究計劃建議加強複合型大氣污染、持久性有機污染物（POPs）治理等與區域生態環境密切相關的研究；開展排污權交易、循環經濟、低碳發展及生態補償機制等合作研究。



大珠三角城鎮群生態安全總體格局

行動之四：跨界地區合作發展計劃

跨界地區合作發展計劃希望通過鄰接地區合作管治計劃和非鄰接跨界合作地區佈局計劃，從土地利用空間上落實空間結構優化、高可達性及優質環境策略，為粵港澳更緊密合作提供土地利用空間。

其中：

鄰接地區合作管治計劃試圖通過設立聯合創新區、物流試驗區、教育合作區、旅遊合作區及口岸合作區等鄰接地區合作空間，以及相關管治功能分區，實現粵港澳的空間合作。



大珠三角城鎮群鄰接地區空間合作功能分區示意圖



大珠三角城鎮群主要鄰接地區空間管治分區示意圖

非鄰接跨界合作地區佈局計劃試圖通過在珠三角地區選擇有條件的區位為香港和澳門設立區域創新合作空間、區域旅遊合作空間、區域社會民生合作空間，以求進一步發揮粵港澳合作的組合優勢。



大珠三角城鎮群旅遊合作空間分布示意圖





行動的保障:協調機制

協調機制的完善

本研究認為，實施空間計劃的關鍵，是建立有效的協調機制。因此，本研究從區域協調機制總體框架、重點領域協調機制和城市規劃協調機制三個方面提出進一步完善區域協調機制的建議。

區域協調機制總體框架的完善：建議構建包括中央層面、粵港澳層面、地市與港澳層面在內的多層級責權明晰、多元主體互動的區域協調機制總體框架。其核心內容是，在現有粵港、粵澳合作聯席會議的基礎上，建立粵港澳三地政府的聯絡協調會議機制和“觀察員”制度；構築珠三角各城市提交與港澳協調議案的渠道；加強公眾參與的多方磋商渠道和平台建設。

重點領域協調機制的完善：建議完善區域研究協調機制、優化跨界基建協調機制、健全環境保護合作機制和健全跨界鄰接地區合作機

制。本研究從涉及粵港澳合作專項事物的協調主體、協調平台、協調手段及需要協調解決的主要問題出發，提出了專項事務協調指引。其核心內涵是，設立“大珠三角區域協調發展戰略研究論壇”，形成多主體互動諮詢平台，優化區域合作研究資助機制；探討重點領域項目統籌機制、信息交換機制，推動信息平台建設；鼓勵通過溝通和研究強化市場合作。

城市規劃協調機制的完善：建議分階段推進粵港澳城市規劃協調機構建設；落實相應資金保障，近期由三地政府共同提供專項研究費用，中遠期考慮設立“共同基金”確保長效機制的形成和有效運作；聯合制定“粵港澳空間發展戰略”作為共同行動綱領；建立大珠三角城鎮群城市規劃信息平台；發展粵港澳三地聯合主辦的“大珠三角城鎮群規劃與管理論壇”。



行動的抓手:近期重點工作

本研究所列之近期重點工作，是在空間計劃和協調機制研究基礎上，多次徵詢粵港澳政府有關部門意見而確定的。主要包括跨界交通合作、跨界地區合作、生態環境保護合作及協調機制建設四個方面，共計20項。

跨界交通合作：

- 1.共同推進重大跨境交通基建項目如期順利完成。
- 2.共同構建粵港澳跨界基礎設施規劃、建設及運營信息共享平台。
- 3.粵港澳合作開展基礎設施建設專項規劃；
- 4.制定粵港澳機場群、港口群的發展規劃。
- 5.研究口岸管理創新內容。
- 6.研究跨界交通管理創新模式。
- 7.研究內陸鐵路網發展對大珠三角城鎮群遠洋運輸的影響。

生態環境保護合作：

- 14.研究制定大珠三角城鎮群區域環境保護框架協議。
- 15.研究制定大珠三角城鎮群區域綠地及生態廊道總體框架。
- 16.建立大珠三角城鎮群環境監測預報與災害防治預警系統。

跨界地區合作：

- 8.推進落實落馬洲河套區、橫琴島、蓮塘/香園圍等重點鄰接地區合作開發研究，研究先行先試的制度創新點。
- 9.合作開展“共建優質生活圈”專項規劃。
- 10.共同編制“環珠江口宜居灣區建設重點行動計劃”，打造可持續發展的宜居區域。
- 11.共同研究制定粵港澳社會民生領域的公共治理框架。
- 12.開展關於粵港澳三地醫療衛生領域合作的基礎研究。
- 13.研究及策劃更多跨界合作空間。

協調機制建設：

- 17.建立健全粵港澳三地政府的聯絡協調機制。
- 18.建立以粵港澳三地政府聯絡協調會議為起點的“觀察員”制度。
- 19.推進港澳與珠三角規劃信息平台的建設。
- 20.設立三地政府機構主導的“大珠三角區域協調發展戰略研究論壇”。



結束語

大珠三角城鎮群在過去30年的時間裏創造了舉世聞名的經濟奇跡，向世界證明了區域超常規增長的可能性；今天，粵港澳三地在“一國兩制”原則下建立“更緊密合作關係”的共同行動，開始了大珠三角城鎮群合作共贏的新時代。這個時代是全球化的時代，是“城鎮群”在全球發展中發揮強大生命力的時代。

本研究通過一系列的比較與借鑒、調查與分析，提出了大珠三角城鎮群協調發展的初步建議，希望通過粵港澳三地進一步的協調與合作，提升大珠三角城鎮群的整體競爭力。

相信本研究為粵港澳更緊密合作、追求共同繁榮提供了一個良好開端，也希望粵港澳三地政府和民間因應內外部環境變化，通過集體行動和發揮各方優勢，進一步優化協調行動的路徑。

