

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

匯總報告



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

前言	1
研究背景	2
研究目的	3
研究內容	3
研究特點	5
成果摘要	7
發展目標	7
發展策略	8
空間總體佈局協調計劃	10
交通合作發展計劃	14
生態環境保護計劃	16
跨界地區合作發展計劃	18
區域協調機制的完善	20
近期重點工作	21
第一部分 目標與策略	
第一章 認識城鎮群	24
1.1 空間特徵	25
1.2 重要地位	30
1.3 主要矛盾	31
1.4 新的形勢	33
1.5 空間發展方向	34
第二章 發展目標	36
2.1 總體目標	36
2.2 分區目標	37
2.3 分期目標	38
第三章 發展策略	40
3.1 空間結構優化策略	40
3.2 高可達性策略	49
3.3 優質環境策略	52

第二部分 空間計劃

第四章 空間總體佈局協調計劃	58
4.1 灣區發展計劃	58
4.2 都市區發展計劃	62
4.3 軸帶發展計劃	65
4.4 圈層發展計劃	68
4.5 次區域發展計劃	71
4.6 多中心發展計劃	73
第五章 交通合作發展計劃	77
5.1 區域交通樞紐計劃	779
5.2 城際交通計劃	89
5.3 跨界交通計劃	92
第六章 生態環境保護計劃	101
6.1 生態安全格局優化計劃	101
6.2 區域環境污染治理計劃	105
6.3 各地環境保護責任落實計劃	110
6.4 珠江口灣區生態環境保護計劃	115
6.5 生態環境合作研究計劃	116
第七章 跨界地區合作發展計劃	117
7.1 鄰接地區合作管治計劃	117
7.2 非鄰接跨界合作地區佈局計劃	126

第三部分 協調與行動

第八章 區域協調機制的完善	136
8.1 協調機制現狀	136
8.2 協調機制完善的建議	139
8.3 城市規劃協調機制的完善	144

第九章 近期重點工作	146
9.1 跨界交通合作	146
9.2 跨界地區合作	148
9.3 生態環境保護合作	150
9.4 協調機制建設	151
附錄一：項目組織單位成員	153
附錄二：項目專家顧問團成員	154
附錄三：項目承擔單位及課題組成員	156

前 言

《大珠江三角洲城鎮群協調發展規劃研究》（簡稱《大珠三角規劃研究》）是經國務院港澳辦和粵港澳三地政府同意，在“一國兩制”框架下，由三地城市規劃主管部門——廣東省住房和城鄉建設廳、香港特別行政區政府發展局和澳門特別行政區政府運輸工務司通過“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”）這兩個合作平台，首次開展的策略性區域規劃研究，是我國第一個跨不同制度邊界的空間協調研究。從某種意義上說，是粵港澳地區由市場主導的“非制度性”合作，向政府和市場雙輪推動的“制度性”合作轉變的開創性重大舉措。

《大珠三角規劃研究》于2006年3月正式啓動，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：專題研究階段（2006年3月至2007年11月），開展了26個子專題研究，完成專題研究報告，形成初步研究結論；技術報告編寫階段（2007年12至2009年4月），根據2007年下半年以來國內外宏觀形勢的重大變化，以及實施《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020）》（簡稱《珠三角規劃綱要》）的工作要求，在整合專題研究報告和落實《珠三角規劃綱要》的基礎上突出重點，進一步完善了研究內容；成果匯總階段（2009年5月至2009年7月），進一步強化研究特點，突出研究成果的前瞻性和創新性，形成本報告。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。本研究成果已經粵港、粵澳專責小組聯席會議審議通過。

本研究的最終成果將視爲一份高層次綱領性的研究報告，就主要的規劃議題提出策略性建議，作爲粵港澳三地政府制定區域合作及跨界政策的參考，但有關的建議需要國家、廣東省及兩個特別行政區在政策和資源配置上多方面配合，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，須作進一步商討，並進行詳細的研究、評估及公眾諮詢。

研究背景

大珠江三角洲地區是人類在20世紀最後20年裏發展變化最快的地區之一。這種快速持續的增長，建基于國家的改革開放政策和粵港澳官方及非官方長期穩定的良性合作，使粵港澳經濟、社會及文化發展超越了長久以來形成的政治邊界，甚至超越了地方政府機構單方的管制能力。因此，“大珠江三角洲城鎮群（簡稱大珠三角城鎮群）協調發展”命題的提出，首先源于粵港澳在“一國兩制”框架下，建立“更緊密合作關係”的共同願望，以及共建“世界上最繁榮、最具活力的經濟中心之一”的高度共識¹。正是在這一背景下，粵港合作聯席會議第七次會議（2004年8月）確定聯合開展《大珠三角規劃研究》。

21世紀是城市的世紀，“城鎮群”（專欄0-1）是城市化的重要空間形態，而且成爲全球競爭中最重要地域單元²。《大珠三角規劃研究》技術報告研究結論顯示³，在全球化時代，世界上發達的“城鎮群”已經成爲一國參與國際競爭的主要空間載體，是全球經濟分工的領導者，是所在國家最重要的經濟核心區，在全球化競爭中擁有強大生命力⁴。“城鎮群”這種作用的發揮，取決于從城鎮群整體角度治理城市的“大都市區治理”，即越來越要求在規劃編制、服務供給和政策擬定上進行區域整合，而不是像以往那樣不同城市之間的各自爲政⁵。因此，粵港澳聯合開展《大珠三角規劃研究》是大珠三角城鎮群內各城市追求繁榮、提升全球競爭力的時代選擇。

1 見粵港合作聯席會議第六次會議（2003年8月5日）及2003年粵澳合作聯席會議（2003年12月9日）。

2 聯合國人居署：和諧城市——世界城市狀況報告2008/2009。中國建築工業出版社，2008。

3 本課題的技術報告由總報告、5個專題報告、及26個子專題報告組成。

4 同腳注3。

5 同腳注2。

專欄0-1：“城鎮群”

“城鎮群”是中國大陸近10多年來因應“珠三角”、“長三角”及“京津冀”等快速城市化地區的區域性規劃而使用的規劃術語。這一概念源起于國外城市化研究領域中的都市區（Metropolitan Area）、大都市帶（Megalopolis）及超大城市（Megacities）等城市區域，一般理解爲一國內社會經濟最發達的城市區域，是地理上相鄰、功能上相互聯繫的多個城鎮，聚集在一個或數個較大中心城市周圍的區域空間。這些城鎮和中心城市以確定的行政邊界作爲獨立的實體存在，同時也以超行政邊界的社會、經濟流動和環境交換成爲城鎮群的一部分。他們被發達的現代化交通和通訊設施所傳輸的密集的人流、物流和信息流連接起來，形成一個不受行政邊界限定的功能性城市區域。

研究目的

《大珠三角規劃研究》根據一系列調查分析，建議粵港澳三地如何通過協調，採取共同或合作行動，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的發展願景。

研究的主要目的是，在“一國兩制”的原則下，以前瞻性的視野考慮和分析大珠三角城鎮群的發展方向，以區域空間結構、跨界交通、地區合作及生態環境保護為重點制訂空間協調發展策略、行動計劃及協調機制。旨在提出可促進區域整體經濟發展、社會融合和環境改善的空間發展策略，為合力建設世界上最繁榮、最具活力的經濟中心提供空間載體，為粵港澳三地政府制定區域合作政策、確定合作方向提供參考¹。

研究內容

自改革開放以來，大珠三角城鎮群既是中國內地改革開放領先之地，又是港澳與內地合作的集中之區。粵港澳30年的成功合作和發展，造就了世界上最具特色的城市地區之一。在其協調發展的路徑選擇上，已經、也將要面臨諸多、甚至複雜的區域協調要素需要應對。

因此，《大珠三角規劃研究》從一開始就以“傳承與整合”和“針對性與可行性”為主要原則，選擇了具有區域“跨界”協調意義的要素作為研究內容。主要包括：大珠三角城鎮群總體發展戰略研究、跨界交通運輸與鄰接地區合作戰略研究、區域戰略性環境影響評估及資源保護利用研究，以及協調發展機制與近期重點協調工作建議。2008年底，又增設了澳門與珠江口西岸地區協調發展研究。為此《大珠三角規劃研究》設立了五個專題展開研究（專欄0-2）：

¹ 粵港城市規劃與發展專責小組：
《大珠江三角洲城鎮群協調發展規
劃研究》工作大綱.2005.7。

專欄0-2： 各專題主要研究內容

專題一--總體發展戰略研究：通過分析大珠江城鎮群發展歷史軌迹、現狀特徵及存在問題，科學判斷其發展趨勢及發展機會和挑戰，探尋大珠江城鎮群與全球發達城鎮群的差距及原因，判定可參考的區域發展目標，提出為實現發展目標而應採取的協調發展策略。

專題二--跨界交通運輸與鄰接地區合作戰略研究：透過跨界交通運輸佈局及鄰接地區發展的協調，彌補制度差異約束，促進區域整合，發揮港澳與珠三角歷史、經濟及制度差異的互補優勢，提昇區域整體競爭力；發展高水平、多層次的交通網絡，強化大珠江城鎮群區域內的通達性，並擴大由區域內向區域外的輻射力；完善跨界鄰接地區的土地利用、資源開發與保護等管理協調模式，構建區域發展與協調的新生長點。

專題三--戰略性環境影響評估及資源保護利用研究：透過大珠江城鎮群資源環境特徵，合理評價區域環境與生態系統承載能力，評估現有及未來社會經濟發展可能帶來的潛在環境影響；針對影響類型制定相應的環境措施及可行的補償方案，以平衡區內發展與環境保護；探求提高人居環境質量，實現可持續發展的途徑；制定大珠江城鎮群的區域綠地規劃，並對圈定的具有重要生態公益價值的控制性區域制定相關的保護與管理方案。

專題四--協調發展機制與近期重點協調工作建議：通過區域協調發展借鑒與比較研究，探尋區域協調發展機制，提出區域協調管理建議，制定區域協調發展的近期行動計劃及中遠期協調策略。

專題五--澳門與珠三角西岸協調發展專題研究：通過對澳門發展歷史、現狀特徵及與大珠江城鎮群其他地區聯繫的研究，把握港珠澳大橋、橫琴開發等新發展機遇，結合澳門、珠三角西岸地區發展戰略的重整，提出澳門與珠三角西岸地區協調發展的空間格局與發展策略，重點關注澳門與珠三角西岸協調發展的可操作的空間安排。

專題報告完成後，為應對國家加工貿易政策調整、國際市場對出口加工產品的壓力、美國次貸危機誘發的全球性金融危機、《珠三角規劃綱要》等重大形勢的變化，《大珠江規劃研究》在技術報告研究中補充調整了研究內容。其中，鑒於《珠三角規劃綱要》從國家層面全面規劃了珠三角地區未來10餘年的發展目標、策略及行動，給予粵港澳合作以前所未有的重視，匯總報告將研究內容進一步集中在具有區域“跨界”合作意義的空間要素上，旨在為以落實《珠三角規劃綱要》為核心的粵港澳更緊密合作提供空間載體。因此，《大珠江規劃研究》最終以空間結構優化、跨界交通合作和區域生態環境保護為核心研究內容，試圖以優化三大空間要素作為實現大珠江城鎮群未來10-20年總體發展目標的策略選擇。

研究特點

基于“一國兩制”的跨界研究。“一國兩制”是國家為保障回歸後的香港和澳門長期繁榮穩定所作的一種特殊制度安排。這一制度安排，使大珠江三角洲城鎮群兼有獨特的區位優勢和限制因素（專欄0-3）。其獨特性在於，這是我國其它地區並不存在、唯大珠江三角洲城鎮群特有。因此，“一國兩制”的制度環境和制度邊界決定的“跨界”空間屬性，是《大珠江三角規劃研究》的基本特點。

專欄0-3：獨特的區位優勢和限制因素

粵港、粵澳之間存在的制度邊界一方面通過地理上的鄰近和發展水平或階段的差異，將港澳高度開放自由的經濟運行模式與珠三角的改革開放“先行先試”模式有機結合起來，形成大珠江三角洲城鎮群獨特的區位優勢，使香港、澳門和珠三角各城市都在這一區位優勢中獲益；另一方面，由它規定的以勞動力為主體的要素不能自由流動，又增加了大珠江三角洲城鎮群共同發展的個體成本、企業成本和公共管理成本，成為我國其它地區並不存在、唯大珠江三角洲城鎮群特有的限制因素。

基于重大空間要素的區域研究。與國內其它城鎮群規劃研究不同，《大珠江三角規劃研究》重點選擇了區域空間結構、跨界交通和生態環境三個空間要素，並將着眼點放在關涉粵港澳三地可以採取共同行動的層面。這不僅是因為粵港、粵澳行政體制和經濟體制不同而決定的政府職能的差異，還因為《珠三角規劃綱要》已經從國家層面給予珠三角及其各城市以明確的功能定位，對經濟、社會、環境管理的改革發展也已經進行了全面系統的安排。

基于合作共贏的協調研究。《大珠江三角規劃研究》以“協調發展”為關鍵詞，強調的是決定要素流動的經濟區域而不是行政轄區；未來城市的繁榮，將更多地依賴於採取合作行動參與全球性競爭。當然，這並不意味着大珠江三角洲城鎮群內各城市因區域整體目標和利益而喪失各自對個體目標和利益的追求，而是意味着在追求個體目標和利益的同時，各城市應通過一定的協調工具，為了共同的目標而採取合作行動，協調各方利益，解決各種矛盾。也正因為如此，《大珠江三角規劃研究》更多關注粵港澳三方協調中的問題及需要三方協同解決的問題，關注粵港澳三方的責任與利益平衡對大珠江三角洲城鎮群協調發展的重要性，切入點和落腳點

均基于各城市已有各類規劃，以及發展戰略協調機制的建立。

大珠三角城鎮群在不到30年的時間裏創造了舉世聞名的經濟奇蹟，向世界證明了超常規增長的可能性；美國次貸危機誘發的2008年金融危機也提醒世人：人類經濟進程具有很大的不確定性。這表明，大珠三角城鎮群的未來未必能完全按照《大珠三角規劃研究》設計的路線發展，還需要粵港澳三地政府和民間因應內外部環境的變化，透過集體行動和發揮個體優勢，及時調整協調行動的路徑。

成果摘要

本報告是《大珠江三角規劃研究》的成果報告，全文分三個部分，共九章。其中，第一部分以“目標與策略”為題，分三章論證了大珠江三角城鎮群的特徵、矛盾和發展路徑，確定了總體發展目標和空間策略；第二部分以“空間計劃”為題，分四章從空間總體佈局、交通合作發展、生態環境保護、跨界地區合作四個方面提出了落實發展目標和空間策略的發展計劃；第三部分以“協調與行動”為題，分兩章研擬了區域協調機制和近期重點工作。主要結論摘要如下：

發展目標

大珠江三角城鎮群的發展目標包括總體目標、分區目標和分期目標。

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型；**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。

發展策略

大珠江城鎮群的發展策略包括**空間結構優化、高可達性和優質環境**三大空間發展策略。

空間結構優化策略：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”指珠江口灣區和廣佛、港深、澳珠三大都市區。它們是大珠江城鎮群經濟、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，打造具有全球性引力的集聚空間。對外，一灣三區以大珠江城鎮群“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，以大珠江城鎮群“中樞”的角色帶動大珠江城鎮群、環珠江三角地區的整體發展，進而發揮全國經濟中心的作用。

“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、大珠江外圍地區為集聚-擴展層、環珠江三角地區為直接腹地層、泛珠江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，帶動大珠江外圍地區和環珠江三角地區的發展，形成擴展腹地和市場範圍的梯度空間。

“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”發展強調了大珠江城鎮群的均衡發展，以及大珠江城鎮群中心城市、次區域級綜合性中心、經整合的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《珠江三角規劃綱要》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。

高可達性策略：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）間的聯繫，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，通過跨界交通綫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。

優質環境策略：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，提昇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。

空間總體佈局協調計劃

為落實“空間結構優化策略”，本報告提出六項空間總體佈局協調計劃，包括：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、次區域發展計劃和多中心發展計劃。

灣區發展計劃：培育以廣州—深圳—香港為主軸的區域創新佈局、構建開放型區域創新體系、創新土地開發管理模式、嘗試粵港澳制度標準對接，構建“先行先試”創新灣；優化產業分佈格局、培育世界先進製造業基地和現代服務業基地，構建高端產業合作灣；增強珠三角與港澳各級交通樞紐間的快捷銜接，打造內外通達樞紐灣；通過區域大氣環境和水流域治理，建設綠色宜居的生活環境，打造藍天碧水生態灣；強化土地開發的精明增長理念、實施組團式城市佈局、開發陽光休閒海岸、塑造特色鮮明的濱水景觀、構建和諧豐富的城市色彩，打造疏密有度景觀灣；發展融合多元文化、建設創意之區，培育時代前沿活力灣。

都市區發展計劃：培育同城化的“廣佛都市區”、國際化的“港深都市區”和特色化的“澳珠都市區”。

——同城化的“廣佛都市區”：建議編制廣佛同城化城市規劃，為推進廣佛地區在政府管理層面對接、以及資源和功能層面整合提供指引，盡快培育起大珠江三角洲城鎮群經濟一體化示範區；切實落實廣佛間同城化建設的各項協議安排，促進能源、教育、文化、就業、社保、人才等重點方面的全方位合作。

——國際化的“港深都市區”：繼續推進落實《深港創新圈合作協議》及其相關合作項目，深化深港產學研結合的合作模式，建立產學研戰略聯盟，打造創新戰略區域，形成區域乃至國家創新戰略的新載體；香港在繼續發揮提升其國際生產者服務業中心地位的同時，與深圳在資源與要素配置流動等方面開展分工合作，共建全球性金融中心、物流中心、貿易中心、創新中心和國際文化創意中心，培養港深國際大都會。

—特色化的“澳珠都市區”：落實澳珠在跨界合作方面的基本共識，盡快啓動港珠澳大橋、廣珠城際軌道（延伸至橫琴）等重要交通基礎設施建設和跨界通道對接工程，建設珠江口西岸綜合性交通樞紐；利用澳門消費型服務業優勢和珠海在土地、旅遊資源等方面的優勢，打造具有國際競爭優勢的珠江西岸新的經濟增長極；創新空間管理機制，加快探討與落實土地利用空間合作；探索精明增長的經濟發展模式，充分落實《珠三角規劃綱要》確定的產業空間；依托澳門和珠海的旅遊業基礎，打造以橫琴島為核心的具有國際影響的多元化休閒旅遊勝地和國際服務中心。

軸帶發展計劃：包括優化穗深港發展軸、提昇穗珠澳發展軸和打造沿海發展軸。

—優化穗深港發展軸：立足于優化發展質量，盡快制定城鄉一體化規劃和城市更新規劃，調整粗放、低水平蔓延型產業模式和用地結構，實現集約和精明增長；統籌佈局交通基礎設施建設，盡快落實城際快速軌道交通和跨境交通與各城鎮內不同交通方式的無縫銜接；加強深港土地利用空間合作，為建設世界級高新技術產業基地提供空間載體。

—提昇穗珠澳發展軸：立足于提昇發展水平，制定縮小珠江東西岸發展差距的行動計劃，通過行政區功能整合、城鄉規劃一體化規劃等手段對各專業鎮及產業園區進行整合，培育一批專業化中心；開展旅遊專項規劃，探索利用交通基礎設施建設整合旅遊資源，打造經典旅遊線路；鼓勵珠海與澳門跨界服務業合作實踐，帶動發展軸服務業水平提昇。

—構建沿海發展軸：立足于建設連貫發展空間，落實和推進港珠澳大橋的建設及深中大橋的研究工作；通過規劃引導、環境評估等手段推進高水平項目發展，建設資源集約節約的新型土地利用和城鄉結構。

圈層發展計劃：包括強化珠江口灣區的核心集聚功能、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，以及連通國際國內兩個市場。

—強化珠江口灣區的核心集聚功能：通過灣區發展計劃落實。

—發揮“大珠三角外圍地區”的集聚擴展功能：通過城際軌道交通、高速公路等基礎設施建設、次區域內部的集聚擴散及功能分工，謀求珠江口灣區輻射力向更大範圍的釋放；培育惠州、肇慶、江門地級市行政中心成為次區域級綜合性中心；通過行政區功能的整合調整，規劃建設新的次區域級專業化中心。

—增強對“環珠三角地區”的輻射功能：共建粵港澳區域合作協調機制，紮實推進產業和勞動力“雙轉移”，提昇產業轉移工業園的作用；加快規劃和建設若干重要交通走廊，對珠三角城際軌道向周邊城市延伸開展前期研究；維護北部山區對大珠三角城鎮群的生態安全屏障作用，優先保護飲用水源，加強區域生態環境保護與建設。

—拓展“泛珠三角”經濟腹地：推進能源建設項目開發和產銷的合作，加強大珠三角城鎮群與泛珠三角區域在鐵路網、高速公路網、國省道建設等陸路交通系統的銜接規劃與建設，推進區域旅遊、農產品營銷、信息共享、勞動力培訓及流動、科研及生態環境保護等領域的合作。

—連通國際國內兩個市場：強化廣州“國內綜合交通樞紐”地位，推進大珠三角城鎮群與國內發達地區陸路交通基礎設施建設，爭取國家在相關規劃中進一步增強對長三角、京津冀、大珠三角三大城鎮群間聯繫的關注；構築以香港為中心的國際航運樞紐系統，疏通與南亞、中東、歐洲、北非和東南亞地區的鐵路通道；進一步加強與東南亞在“10+1”自由貿易框架下的多方合作，策劃推進大珠三角城鎮群國際推介會，爭取粵港澳聯合參與國際研發和科技創新活動，構建大珠三角品牌。

次區域發展計劃：包括創新東部次區域、整合中部次區域、提昇西部次區域。

—創新東部次區域：通過蓮塘/香園圍口岸等基礎設施建設強化港深惠空間拓展與聯繫，帶動粵東地區發展、進而輻射海峽西岸經濟區；推進港深莞在高新技術產業發展方面的空間合作，建設高新技術產業走廊；落實深莞惠加強進一步聯繫合作協議內容，通過城市更新等手段開展土地利用及產業佈局的空間協調，創新次區域經濟增長模式；構建次區域生態安全格局，建立協調機制合力保護次區域生態脆弱區。

—整合中部次區域：以廣佛同城化為基礎，將交通基礎設施向肇慶延伸；強化肇慶中心城區、禪城、順德、南海等次區域級中心作用，培育專業鎮產業集群；建設肇慶具有區域生態修復和優化功能的景觀帶，推動旅遊業發展；推進西江、北江水環境的流域性治理工作。

—提昇西部次區域：推動跨珠江交通基礎設施建設及其與次區域內部交通設施的便捷銜接，打通橫琴向江門及以西的通道；塑造不同職能的區域發展中心，培養區域高質量的經濟增長點和精明增長模式；積極開展保護和利用並重的資源配置行動。

多中心發展計劃：包括六個城鎮群中心城市功能的提昇，五個次區域級綜合性中心功能的提昇，一批具有區域影響力的次區域級專業化中心的培育，以及專業鎮的昇級優化。

—提昇六個城鎮群中心城市功能：香港、廣州、澳門、深圳、珠海和佛山六個城鎮群中心城市要以《珠三角規劃綱要》等區域發展戰略賦予的使命為出發點，以發揮珠江口灣區全球城市職能為目標，進一步提昇城市等級並大力落實城市間的職能分工，以分別承擔世界級城鎮群核心功能的不同部分。

—提昇五個次區域級綜合性中心功能：建立包括東莞、中山、江門、肇慶、惠州等五個城市中心區在內的次區域級綜合服務中心，通過行政干預手段強化市級行政中心綜合服務能力，強化五個次區域級綜合服務中心在區域城際快速交通網絡中的高可達性，及其內部交通網絡與區域交通基礎設施的便捷銜接；在精明增長的發展理念下，注重五個城市各具特色的差異化發展。

—培育次區域級專業化中心：通過區域一體化規劃、產業園區優惠政策等政府宏觀調控手段，整合較零散的區域發展資源和產業集聚空間，突出和強化某地區或組合地區間專業化優勢，培育一批具有區域影響力的專業化中心。

—昇級優化專業鎮：在空間安排、社會保障等領域對專業鎮給予扶持推動建制鎮向專業鎮發展；通過產品推介會、貿易洽談會、集中招商引資等手段宣傳並提昇專業鎮品牌；通過培訓、產學研結合等方式，推動專業鎮創新昇級。

交通合作發展計劃

為落實“高可達性策略”，本報告提出三項交通合作發展計劃，包括：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。

區域交通樞紐計劃：包括在大珠三角城鎮群構建“多機場系統”與“組合港系統”，建設華南鐵路樞紐，完善進出廣東省的高速公路網絡，發展水上客運系統，將珠江口灣區建設成爲綜合性交通樞紐。其中：

—構建“多機場系統”：論證落實“大珠三角地區五機場落實《珠三角規劃綱要》行動綱領”，共同爭取中央對空域的開放，強化資源共享及聯合分工，推進建設交通樞紐間聯繫通道建設；通過專項研究與實踐摸索，推進支線機場特色化發展；在申請國家低空開放試驗區的同時，啓動直昇機運輸系統預測與規劃，探索直昇機運輸模式發展；制訂多機場系統專項規劃。

—建立“組合港系統”：協調港口功能，通過市場協商和改善經營模式，明確組合港系統的運輸結構；建設疏港通道，重點發展水運、鐵路等大運量、節能、環保的交通方式；提升貨物轉運能力，建立一批珠江內河流域集裝箱支線港口，提高區域主港口的運行效率；提升區域整體競爭力，關注周邊城鎮群水運發展情況並研究其對大珠三角城鎮群航運和港口系統的影響；制訂港口群協調發展規劃。

—建設華南鐵路樞紐：積極推進區域對外鐵路建設，優化銜接城鎮群內部快速軌道交通網與國家快速鐵路網，強化香港、澳門與珠三角及內地的鐵路聯繫，開展沿海高速鐵路跨珠江口建設的可行性研究，協調高速鐵路樞紐站佈局，賦予港深都市區在鐵路線路安排等方面更多自主權，推動中等城市鐵路站點建設，研究提昇內地鐵路網絡與港澳國際性海港、空港之間的多式聯運效能，探討內陸地區的鐵路網絡發展對未來大珠江城鎮群遠洋運輸的影響。

—豐富進出廣東省的高速公路網絡：依據相關規劃，加快建設廣東省外圍城市出省高速公路，加強大珠江城鎮群的公路網與國家高速公路系統的銜接。

—發展水上客運系統：通過航道整治和高性能船隻應用，挖掘水上客運潛力，發揮水路客運在春運、旅遊黄金周等特殊時段的服務作用，打造珠江黃金旅遊線路，充分發揮海峽渡船在跨界交通中的重要作用。

—將珠江口灣區建設成爲綜合性交通樞紐：實現各種交通方式之間的“無縫銜接”，提昇重要鐵路樞紐、民航機場的營運能力，加強三大都市區之間的交通銜接與合作，統籌規劃建設城際軌道系統銜接城鎮群各級客貨運交通節點。

城際一小時交通圈計劃：包括構建“灣區一小時交通圈”、“次區域內一小時交通圈”和“都市區內一小時通勤圈”三個方面的含義。

—灣區一小時交通圈：加快推進廣佛與港深間三條、廣佛與澳珠間兩條、港深與澳珠間兩條快速連接線路的建設及其與城市內部路網的無縫銜接；開展跨珠江口城際軌道交通前期研究；加強城際軌道交通樞紐站點建設，及城際軌道交通與各主要機場、火車站和長途汽車站之間的銜接。

—次區域內一小時交通圈：完善城際軌道與高速公路網絡，加強三大都市區中心與各自次區域內其他城市節點的可達性；打造城際軌道交通惠州站、肇慶站、江門站等主要交通樞紐；優化道路功能結構，加強城際軌道交通與城市交通的銜接。

—**都市區內一小時通勤圈**：應在三大都市區內部，通過特定路段的完善，增強各主要都市區內部的可達性，實現一小時通勤。

跨界無縫銜接計劃：包括加強跨界交通線路銜接，提昇口岸設施建設水平，促進跨界交通協調管理。

—**加強跨界交通線路銜接**：包括積極推進廣深港高速鐵路、港深西部快速軌道、港深東部通道、港珠澳大橋、廣珠城際軌道等主要過境交通線路的建設或前期研究；加強客貨運分流；充分銜接過境通道與各城市內部交通系統，通過城市路網與區域性城際路網合理組織，改變香港、澳門處於交通網絡末梢的地位。

—**提升口岸設施建設水平**：優化鄰接地區口岸建設，在港深、澳珠之間通過新建口岸和口岸擴容、客貨分流、加強口岸公交銜接三方面措施來提昇服務能力，解決一線口岸的供需矛盾；增加非鄰接地區口岸建設，推進鐵路“內陸直通式”口岸發展，構建以大珠江三角洲城鎮群為核心的非鄰接地區口岸佈局體系；在珠三角、香港、澳門三地主要交通樞紐間積極推行跨界直通車服務，實現便捷的“多式聯運”。

—**促進跨界交通協調管理**：加強跨界交通管理協調專項研究、便捷口岸通關、創新口岸通關模式。

生態環境保護計劃

為落實“優質環境策略”，本報告提出五項生態環境保護計劃，包括：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、生態環境合作研究計劃。

生態安全格局優化計劃：建設整體生態安全格局、保護生態環境敏感地區。

—**建設區域生態安全格局**：構建“三江”河流生態廊道、“七

功能區、十七個生態功能源點、七大生態節點。

—保護生態環境敏感地區：共同保護與港澳非鄰接、但在生態功能上對區域具有重要影響力和生態環境敏感的山川、水系和自然保護區；共同保護粵港澳鄰接，需要跨界管理的生態環境敏感地區。

區域環境污染治理計劃：區域大氣污染防治、區域水污染防治、重點污染源防治。

—區域大氣污染防治計劃：通過電廠治理降低污染物排放、加強污染物監測控制、優化能源消耗結構等措施進行酸雨與二氧化硫污染防治；通過機動車尾氣排放控制和技術昇級進行氮氧化物污染控制；通過加大水泥行業污染治理力度、控制機動車及電廠鍋爐排放顆粒物、控制飲食行業油煙排放進行可吸入顆粒物污染控制；通過加強政策引導、規範行業排放，加強相關研究和擴大現有條例管制範圍進行揮發性有機物VOC污染控制。

—區域水污染防治計劃：通過落實相關規劃保障流域水安全的綜合防治，制定東江、西江水源控制保護區規劃和供取水、排水規劃，實施河道整治工程等措施加強流域水環境保護合作；通過借助港澳資金優勢加速生活污水處理廠建設、推進城市雨污分流系統工程建設、持續實施淨化海港計劃進行城市污水控制與處理。

—重點污染源防治計劃：通過推行清潔生產、嚴格控制污染排放、優化產業結構、提高審批和市場准入標準、加強相關理論研究、推動粵港排污權交易合作進行產業點源污染控制；通過農藥、肥料使用監督控制，限制河網區畜禽養殖規模，引導畜禽養殖轉移，推進畜禽養殖污染防治管理法制化等措施進行農業面源污染控制。

各地環境保護責任落實計劃：生態用地建設與保護責任分區；實施區域環境目標控制管理；推廣大氣和水環境治理、區域生態安全屏障建設、城市垃圾及糞便處理系統等環境管理技術。

—生態用地建設與保護責任分區：西岸生態共建區通過江門發

揮區域生態屏障作用、中山發揮生態過渡區作用、珠海發揮對澳門等地的生態輻射作用、澳門積極參與及配合西岸生態用地建設與保護工作，加強與其他城市的生態合作；中部生態共建區通過廣州建設生態屏障、生態過渡區和生態建設區為一體的生態用地體系，佛山加強與肇慶、從化合作共建生態屏障區；肇慶尋求佛山、廣州等地資金支持，發揮區域生態屏障作用；東岸生態共建區通過惠州吸引深圳、東莞及港資投入生態用地建設；東莞重點建設城市綠核注重生態用地的連通性設計，支持惠州等地生態用地建設；深圳建設與香港的陸路生物通道，支持惠州等地生態建設；香港北部地區加強與深圳的路上生物通道建設、開展與珠三角其他城市尤其是惠州的合作。

—區域環境目標控制：制訂實施2020年大珠三角城鎮群各城市大氣污染排放總量控制分配指標和2010、2020年水環境保護指標。

—制訂重點工程措施：推廣大氣環境和水環境方面的清潔生產技術；推進區域生態安全屏障建設工程和城市垃圾和糞便處理系統工程。

珠江口灣區生態環境保護計劃：確保大規模建設的規劃和環境影響評價“先行”；提高產業進入門檻，落實配套環境保護措施；優先建設環境基礎設施，重視解決遺留環境保護問題；針對重要環境要素（如水環境、大氣環境）和重要生態保護對象（如濕地）等執行嚴格的生態監察制度。

生態環境合作研究計劃：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，繼續加強對排污權交易、循環經濟、低碳城市等相關理論的探索和合作研究，並在遠期開展生態補償機制研究。

跨界地區合作發展計劃

為落實“空間總體佈局協調計劃”、“交通合作發展計劃”和“生態環境保護計劃”提供土地功能和管治策略方面的支持，

並深入落實《珠三角規劃綱要》在跨界土地合作方面的空間安排，本報告提出兩項跨界地區合作發展計劃，包括：鄰接地區合作管治計劃，非鄰接跨界合作地區佈局計劃。

鄰接地區合作管治計劃：包括辨識劃定五類鄰接地區合作空間，四類鄰接地區重要單元管治功能分區，明確近期重要合作區域。

—鄰接地區合作空間：建設深港河套地區、深圳前海地區、珠海橫琴新區、珠澳跨境合作區、廣州南沙區等聯合創新區，進行三地相關產業聯合創新研發；通過深圳前海—寶安區、珠海橫琴新區建設物流試驗區進行CEPA物流服務業政策“先行先試”；通過深圳落馬洲河套區、珠海橫琴新區建設教育合作區創新教育模式，進行教育服務業方面的合作；通過建設深港、澳珠旅遊合作區進行深港、澳珠邊界旅遊資源合作；通過口岸合作區建設提升深港、澳珠口岸通關能力帶動周邊地區土地開發合作。

—主要鄰接地區空間管治功能分區：協商提昇區應進一步加強口岸的協調工作提昇口岸通行能力，建立重大項目規劃協商制度；合作開發區應在現有協調機制基礎上（對應專責小組），制定協調開發原則與共同綱領，協同探索共同開發的創新模式；協作開發區所在方應在規劃階段就規劃與地區制度安排充分討論，建立政府、公眾、商業團體共同參與的制度平台；共同保護區應共同劃定保護區的邊界，形成共同保護的共識，共同探討跨界保護的事權與權責分配。

—近期重要鄰接地區合作：河套地區以高等教育為主，輔以高新技術研發設施和文化創意產業用途。在此基礎之上，應進一步推進後續即將開展的規劃、環境、交通運輸及工程可行性綜合研究工作；橫琴島以休閒度假、高新技術產業、科技研發、文化創意產業和高等教育為主要土地利用方式，在此基礎之上，應進一步推進土地開發管理合作模式，產業合作、環境影響評價、交通運輸銜接等工程可行性研究工作；珠澳跨境合作區以在發展工業的同時發展物流、中轉貿易、產品展示等產業，應進一步推進土地利用方式改變以配合產業轉變，推進土地開發管理合作模式創

新研究。

非鄰接跨界合作地區佈局計劃：包括建設區域創新合作空間、區域旅遊合作空間、區域社會民生合作空間。

—區域創新合作空間：進行穗-深-港為主軸的區域創新佈局；聯合編制《珠江口灣區宜居區域建設行動計劃》；針對高新技術產業、金融服務、物流產業發展，謀劃創新試驗區合作空間，打造國際化的“創新灣”；盡快落實聯合創新的制度保障、推動港澳服務業擴大開放政策在粵先行先試。

—區域旅遊合作空間：建設“黃金海岸”進行稔平半島-巽寮灣-大亞灣、大鵬灣-大鵬半島、香港及其離島、澳門與橫琴島、崖門-古兜、川山群島、萬山群島-外伶仃洋-桂山島等地區的旅遊資源合作；編制大珠三角城鎮群海岸帶旅遊發展規劃；建立濱海旅遊資源保護機制；強化大珠三角城鎮群整體旅遊形象，實施整體營銷。

—區域社會民生合作空間：通過港澳的大學到內地獨立辦學，共設行業科研院所，引入香港職業培訓機制在佛山、肇慶、東莞等城市合作發展職業教育；推動深圳、東莞、珠海、肇慶、江門進行養老合作；推動廣州、深圳、珠海、東莞、佛山、中山、肇慶、江門進行醫療合作；促進粵港澳多方面的文化交流，推動聯合申報世界文化遺產。

區域協調機制的完善

為保障大珠三角城鎮群的協調發展，本研究從三個方面提出了進一步完善區域協調機制的建議，包括區域協調機制總體框架的完善、重點領域協調機制的完善和城市規劃協調機制的完善。

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。其核心是，在現有的粵港、粵澳合作聯席會議基礎上，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；探討重點領域項目的統籌機制、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，近期推進粵港澳官方主持的“大珠三角區域協調發展戰略研究論壇”等相關溝通平台建設，中遠期就粵港澳三地的空間規劃議題建立“粵港澳專家組聯席會議”制度，並考慮設立常設機構開展區域空間發展研究和空間戰略實施動態監測評估；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；吸納澳門城市規劃學會作為聯合主辦方參與已由廣東省城市規劃協會、香港規劃師學會聯合主辦的“大珠三角城鎮群規劃與管理論壇”。

近期重點工作

本研究所列出之近期重點工作，是在《大珠三角規劃研究》之空間計劃和協調機制完善研究基礎上，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。

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”專題規劃；10.共同編制“環珠江口宜居灣區建設行動計劃”，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。

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。

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”。