

大都市区引领的跨界治理模式与规划实践 ——以武汉为例

Cross-boundary Governance Mode and Urban Planning Practice Guided by Metropolitan Strategy: A Case Study of Wuhan

肖志中 林建伟 王俊杰 XIAO Zhizhong, LIN Jianwei, WANG Junjie

摘要 在生态文明建设和区域协调发展背景下,国家强调突出核心城市的引领带动作用,推进构建大都市区成为各大城市普遍采用的区域发展模式。而大都市区作为区域协调的前沿阵地与跨界治理的重要手段,更需要策略层面的进一步探索和实施层面的针对性研究。结合武汉大都市区规划研究,以彼得·霍尔的城市演变模型和新经济地理学为研究视角,研判武汉城市区域化发展的过渡阶段,分析以中心培育为主的进阶路径,并从生态、空间、产业、交通、机制5个方面,提出明确生态共保框架、划定重点临界区、建设“共有飞地”、提升综合交通、实现规划一体化为重点的武汉大都市区跨界治理模式。

Abstract At present, under the background of ecological civilization construction and regional coordinated development, the state emphasizes leading actions of core cities, and promotes the construction of metropolitan areas as a regional development model commonly used in major cities. Metropolitan area mode, as an important means of cross-border governance and regional coordination, needs to be more targeted researched and explored at the strategic and implementation level. Based on the planning study of Wuhan metropolitan area, taking Peter Hall's urban evolution model and new economic geography as the research perspective, the paper studies the transitional stage of urban regionalization development of Wuhan and analyzes the advanced path based on center cultivation. From the aspects of ecology, space, industry, transportation and mechanism, a special cross-border planning and practice and governance mode has been proposed in Wuhan metropolitan area, which emphasizes on ecological co-protection framework, delineation of key critical areas, construction of shared enclaves, upgrading of integrated transportation, and integration of urban planning mechanism.

关键词 大都市区 | 区域协调 | 跨界治理 | 城市演变模型 | 新经济地理 | 重点临界区

Keywords Metropolitan area | Regional coordination | Cross-boundary governance | Urban evolution mode | New economic geography | Key critical area

文章编号 1673-8985 (2019) 02-0033-08 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20190206

作者简介

肖志中

武汉市规划研究院
首席规划师,教授级高级工程师

林建伟

武汉市规划研究院
总体规划所 总规划师,高级工程师

王俊杰

武汉市规划研究院
工程师,硕士

1 研究背景

党的十八大以来,生态文明建设和区域协调在全新的经济发展新常态框架中被提到前所未有的新高度,生态保护成为城市发展的前提和基础,突破行政区经济成为城市区域化的主导思想,在高水平生态保护中实现高质量的

跨界发展开始普遍成为实践这一思想的重要举措。当我们仔细查阅我国区域经济发展版图的时候,会发现城市圈、城市群、大湾区等跨界发展模式被积极运用到各大城市的发展战略中,而近期以上海、成都、杭州等为代表的特大城市,纷纷效仿东京、伦敦、巴黎等国外城市提

出大都市区发展战略,其目的在于面临城市圈等区域发展战略空间尺度大、协调难度高等现实问题时,希望于近期在更小的空间范围里实现区域发展的初步协调。

作为被全球各大城市采用的区域协同发展模式,大都市区战略已被证明是一种有效手段。当前国内的大都市区模式以上海大都市区最具代表性,对于已经进入扩散阶段的特大城市的区域化发展具有较强的探索和示范作用。但作为长期的城市发展战略,大都市区模式在不同发展阶段具有不同特征和重点,对于面临生态环境约束且首位度不足、尚未进入稳定扩散阶段的其他城市而言,需首先研判自身的发展阶段,识别现状问题和主要矛盾,明确发展重点,因地制宜地构建特色发展模式,分阶段制定向大都市区形态进阶的路径。因此,在生态文明建设和区域协调成为城市发展主题的时代背景下,如何从根源上理解大都市区发展的理论背景,从而结合各类城市发展的不同阶段和个性特征,合理制定近期可落地的大都市区战略,促进发展中的特大城市实现有效跨界治理,加快规划实施推进,是一个值得研究的重要命题。

2 武汉城市区域化发展的阶段研判与进阶路径研究

2.1 发展阶段研判

对于城市连续演变发展的普遍规律,业界已经达成共识,即“城市化—郊区化—逆城市化—再城市化”4个阶段。英国的区域规划师彼得·霍尔将一个城市区域划分为都市区(中心市和郊区)和非都市区(都市区周边地区,包括周边中小城市和农业地区),通过城市演变模型将这一过程进行阶段细分和特征归纳,共划分为6个阶段^[1]。

(1) 流失中的集中:以城市化水平的缓慢提升为主,但仍存在着人口流失现象。此阶段都市区吸引人口的能力较弱,仅仅吸引周围中小城市和农村地区迁出的人口,此外都市区部分人口仍在迁往其他大城市。

(2) 绝对集中:以工业化带来的城市化

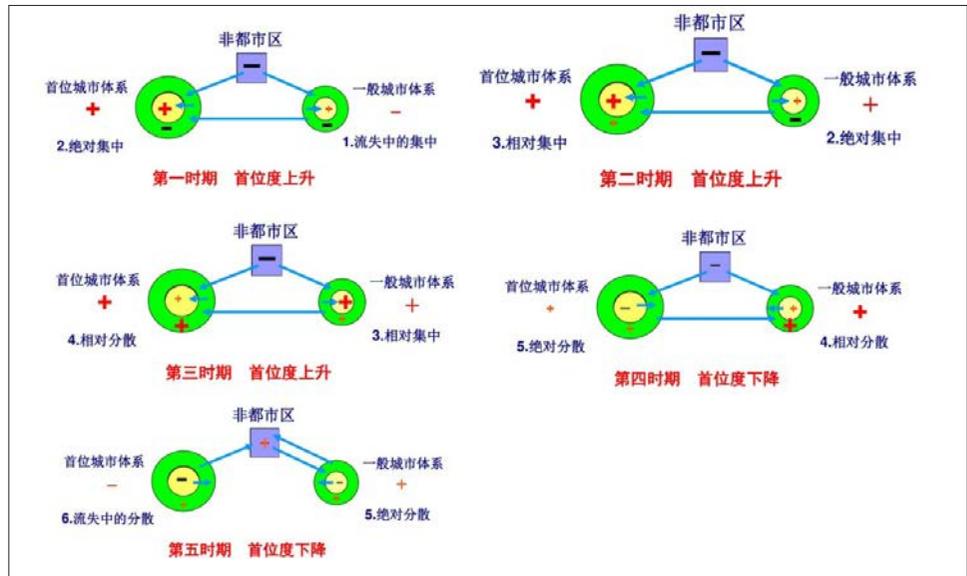


图1 彼得·霍尔的城市演变模型 (5个时期6个阶段)
资料来源:《城市化的近域推进和郊区化》, <https://wenku.baidu.com/view/0319728b5f0e7cd1842536a1.html>。

水平迅速提升为主,经济比重迅速增长,大批劳动力被吸引至都市区,非都市区人口大量减少,人口规模绝对增加且主要向中心城市集中。

(3) 相对集中:是城市化高度发展阶段,都市区和非都市区的人口、经济比重共同增长,且都市区的增长速度高于非都市区,人口和产业仍处于向心集聚的过程中。

(4) 相对分散:是城市化增长模式的转变阶段,即都市区人口和经济虽然仍在继续膨胀,但非都市区的增长速度逐渐超过都市区,直至都市区的增长比重开始下降,郊区化的前兆逐步显现。

(5) 绝对分散:以都市区人口、产业流动方向的逆转为主要特征,即离心扩散趋势超过向心集聚趋势,都市区的人口开始由都市区向非都市区迁移,郊区人口逐步增长,进入典型的郊区化阶段。

(6) 流失中的分散:以都市区人口和产业的大量外迁为主,部分被非都市区吸收,其他向别的城市转移。城市人口总量下降,城市正式进入逆城市化阶段。

在这一城市演变模型中,前3阶段都市区的人口、经济增速远高于非都市区,城市以向

心集聚为主,首位度持续上升;第4阶段都市区人口、经济增速低于非都市区,离心扩散开始,都市区首位度下降,出现郊区化的前兆;第5阶段都市区人口、产业负增长并向非都市区迁移,为典型的郊区化阶段;第6阶段则与逆城市化阶段相联系(图1)。

2007年,为建设综合改革实验区,“武汉1+8城市圈”的概念被正式提出。根据城市演变模型中对于“都市区”和“非都市区”的定义,可将武汉市域界定为都市区,周边中心城市及农业地区界定为非都市区,即可判断武汉城市区域化发展的阶段。统计数据显示,在2017年全国城市GDP总量中,武汉排名第9位, GDP增长率为8%。2008—2017年,武汉市在湖北省的首位度持续上升,但武汉城市圈中的周边城市占全省GDP的比重并未增加,反而下降2.22%,且2014年陡降4.6%。因此,武汉城市圈目前仍处于向心集聚为主的发展时期^[2]。但自2014年后,武汉市的经济增速逐渐平稳,而周边城市开始高速增长, GDP比重增速的差距正在逐年减小。因此,武汉当前的城市区域化发展已经进入城市演变模型中第3阶段(“相对集中”阶段)向第4阶段(“相对分散”阶段)转变的过渡时期(图2)。

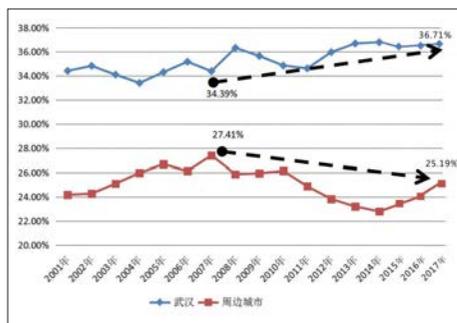


图2 武汉城市圈范围内GDP占全省比重变化图
资料来源:根据2018年湖北省统计年鉴计算。

我国建国以来的70年间,为应对重大时代背景的转折、战略重点的转变,武汉先后编制或者修订了6轮城市总体规划,城市空间模式不断转型,城市空间结构经历了“主城—主城+卫星城—都市发展区”的发展历程^[3]。当前武汉的城市定位已经由区域中心转向国家中心,而武汉城市圈近域同城化、次区域明晰化特征开始显现,武汉市与周边城市临界地区的用地集聚规模增长迅速,武汉正处在中心集聚为主、近域扩散初显的进程中。因此,在当前减量化、零增长、高质量发展的背景下,武汉城市圈必须打破行政区经济的限制,在更加合理的尺度空间内,利用武汉大都市区跨界协作推进近域扩散,以更快的速度打造更强的中心,实现区域发展阶段的提升和跨越。

2.2 进阶路径研究

行政区经济发展的特征决定了在城市区域化的整体格局中,临界区承担着区域协同发展的衔接点和桥头堡的重要角色,但其发展往往呈现出欠发达和不协调的特征。以武汉市和相邻的孝感市为例,根据2017年数据统计,汉孝临界区(包含行政区划临界区两侧的各区县)的面积占两市总面积的56.09%,但其2017年的GDP总量仅占两市总GDP的25.04%(图3)。其中孝感临界区占全市面积的比例为66.23%,GDP总量占比为57.56%,武汉临界区占全市面积的比例为45.46%,GDP总量占比为19.07%^[4-5]。根据彼得·霍尔的城市演变模型,非都市区的人口和经济增速大

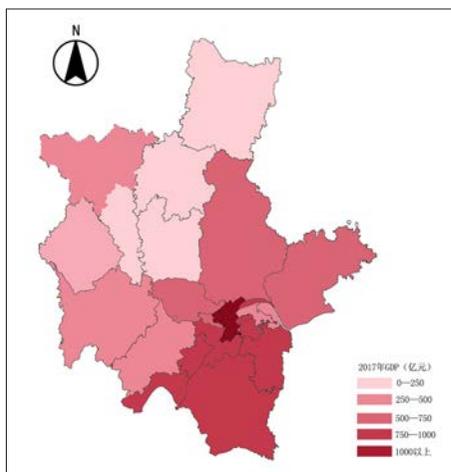


图3 武汉—孝感各区县2017年GDP分布图
资料来源:笔者自绘。

于中心区域是城市的区域化发展正式进入相对分散阶段的标志,而临界区的经济发展滞后阻碍了武汉的区域化发展从相对集中向相对分散进阶。

从理论和实践来看,区域经济的发展与中心城市的壮大密切相关,区域的发展离不开中心城市作为增长极的带动作用,这一点在业界已经达成共识,而城市临界区发展滞后的首要原因就是缺乏有影响力的中心城市,难以对周围地区发挥引领、调解和集聚辐射作用,更难以作为区域之间的中心节点发挥衔接作用。此外,我国大多数大城市的临界区域往往面临着相同的困境,即临界区在单方面被列为生态结构保护区,肩负着重要的生态保障功能,面临着发展空间的刚性限制,而临界线两侧也普遍存在生态保护要求深度和强度不一的情况,导致生态跨界保护难以协作开展,进一步增加了协调发展的约束压力。以武汉—孝感临界区为例,在汉孝临界线两侧,两市的生态保护要素占各自行政边界的比例接近5成,但二者叠加占据了临界线整体的8成以上,包括武汉市的木兰山、生态外环、府河绿楔、汉江生态走廊、九真山森林公园、沉湖湿地,以及孝感市的双峰山、府河绿楔、白石湖风景区、沉湖湿地(图4)。武汉方面划定“两轴两环,六楔多廊”的生态结构,并进一步编制《武汉市全域生态框架保护规划》,明确生态框架保护线,要

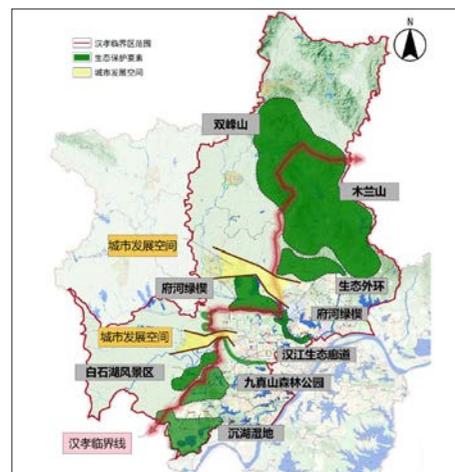


图4 汉孝临界线两次生态保护要素分布图
资料来源:武汉市规划研究院,《汉孝重点临界区战略规划研究》。

求严格遵守武汉市基本生态控制线的相关管理规定^[6],而孝感方面在《孝感市城市总体规划(2012—2030年)》中确定了市域生态格局,明确湿地核心区、生态保护廊道和沿江保护带,并未针对以上生态保护要素提出统一的管理规定(图5)。

因此,面对“保护—发展”的统筹问题,城市临界区在实际发展中难以实践均质发展模式,而应该走“非均衡—均衡”的发展道路。在实现生态协调共保的前提下,将相对有限的资金、产业和技术集中于具有一定禀赋和潜力的重点临界区域,通过中心培育的城市进行快速集聚整合,再向周边地区辐射,从而实现临界区的整体均衡发展,改变发展滞后的局势,保障城市区域化进程顺利进阶。

为了更加准确地描述世界经济地理格局,重新构建关于城市化和区域发展的辩论框架,世界银行在2009年发布的世界发展报告《重塑世界经济地理》中,结合美国经济学家克鲁格曼的新经济地理理论,提出以密度(Density)、距离(Distance)、整合(Division)为主的“3D分析框架”^[7]。

其中,“密度”指单位土地上所产生的经济活动强度。借助聚合经济效应带来的生产优势,更高的密度可以有效地提升生产力和生活水平。根据巴塞罗那经济研究院的经济学家西科尼等对美国、法国、意大利等多

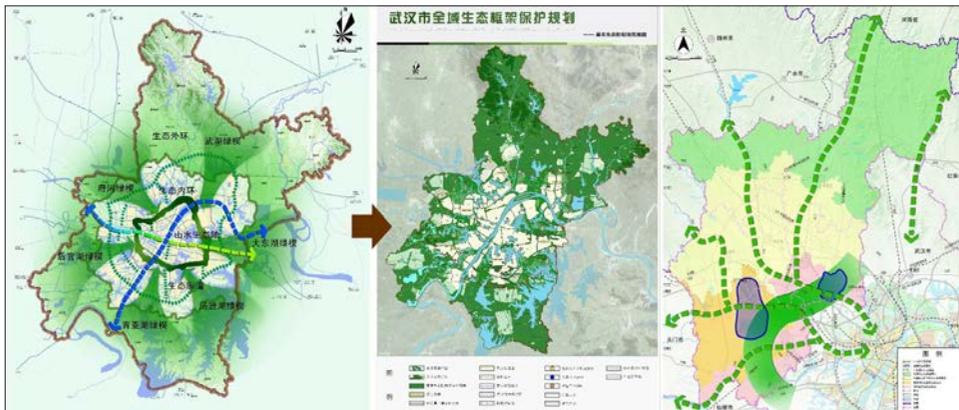


图5 武汉市基本生态控制线范围图、孝感生态结构规划图
资料来源:《武汉市全域生态保护框架规划》《孝感市城市总体规划(2012—2030年)》。

个国家的密度实证研究显示,就业密度增加一倍,劳动生产率将提高4.50%—6.00%^[8-9]。瑞士洛桑大学布鲁哈特教授等对欧盟国家的实证研究也表明,人口密度和劳动生产率呈显著的正相关关系,人口密度对生产的弹性为13.00%^[10]。联系中国实际,人口密度和产业密度是我国大城市经济密度的主要影响因素,应纳入研究框架之中。

“距离”指到达某一经济集聚区所耗费的交通、时间和经济成本,体现出产出效率与密度中心距离之间的负相关关系。距离的缩减一方面有利于生产要素之间的相互流动,对于一体化初期阶段的区域格局尤为重要;而更为重要的是,距离是信息传递、金融流动等空间外部性的基础媒介。那些无法通过网络和文本交流的复杂信息必须依赖面对面的交流以实现有效传输。美国经济学家戴维斯通过美国总部企业的集聚效应研究,发现小尺度(如区县尺度)的溢出效应比大尺度的溢出效应更为显著^[11]。美国金融学家奥兰多发现知识产业溢出随距离增加而逐渐消退,在200 km的空间范围之外递减至零^[12]。针对我国城市区域化发展,除了直线距离外,受公路、铁路等综合交通直接影响的时空距离是更合理的评价标准。

“整合”是影响生产和商品要素内部流动的关键因素。区域内的市场、机制、功能等要素的分散,会导致区域资源的大量内耗

以及整体竞争力受损。区域整合,是指在区域发展过程中,建立统一的政策机制,随后构建经济要素和功能空间的分工协作体系,以促进生产要素的流动循环。其中,政策机制整合是整合体系运行的重要保障,但当前机制整合障碍在我国的行政区经济体制和制度背景下尤为突出。普遍认为,产业结构相似系数达到0.90以上即可认为产业结构高度一致。以长三角地区为例,在1990—2012年间,长三角地区范围内的浙江(杭州、宁波)、江苏、上海产业结构相似系数平均值达0.98,最低值为0.93^[13],产品同质化竞争现象激烈。其主要原因是我国财政分权引起的地方保护主义政策,用以支持地方财政收入和经济绩效,进一步导致区域贸易碎片化,难以形成有效的协作格局。近年来,《长江三角洲一体化发展三年行动计划(2018—2020年)》等区域协作政策陆续出台,其目的是通过政策机制一体化降低区域间要素流动的市场障碍,深化区域内产业分工机制,为产业集聚的发展奠定基础。在经济要素、功能空间整合之前,政策机制的整合是区域经济形成合力的首要条件。

“3D分析框架”指出区域经济的核心理要素,而三者之间的联系也决定了该框架作用的顺序。在择优培育的背景下,经济密度与距离具有循环效应,经济密度的提升会促进吸引范围的扩大,从而缩短经济密集区和经济活动区之间的距离;而经济密集区的吸

引力也会因此进一步增强,吸引范围随之进一步扩大,经济密度也得到再一次的提升^[14]。这一框架内的相互作用和联系也明确了城市区域化在中心培育上的路径,即“择优培育—提高密度—缩短距离”,而“协调内部”将作为机制保障手段伴随全程(图6)。

3 武汉大都市区重点临界区模式的规划实践

通过对生态、空间、产业、交通和机制5个方面的分析,制定“共同保护—择优培育—提高密度—缩短距离—协调内部”的临界区域中心培育模式,提出“明确生态协作框架、划定重点临界区、建设‘共有飞地’、提升综合交通、实现规划一体化”的实践框架,并按照框架启动一系列的规划实施计划,取得了显著成效。

3.1 共同保护,明确生态协作框架

生态保护是区域中心规划建设的首要前提,而跨界保护的内容和深度的可协作性是实现这一前提的关键因素。要按照更高层次的生态保护格局,构建跨界共同保护框架,并针对该框架,在协作保护的核心需求上达成共识,执行统一的生态保护规定。

《武汉城市圈协同发展及武汉城市发展策略研究》划定了明确的武汉城市圈的总体生态保护结构。2018年8月,湖北省政府发布湖北省生态保护红线,全省生态保护红线总面积约4.15万km²,约占全省国土面积的22.30%,将生态保护红线定义为“保障和维护生态安全的底线和生命线”,要求原则上按禁止开发区域的要求进行管理。因此,为划定汉孝临界区的共同保护框架,《汉孝重点临界区战略规划研究》中提出,以湖北省生态红线保护要素为核心,延续1+8城市圈生态结构,对接两市生态保护的核心要素,打破行政边界,促进汉孝临界地区以及两市的生态保障“区域化”。同时提出扩大武汉市生态绿楔的保护范围,形成跨界共保廊道,以府河生态绿楔串联孝感的野猪湖、王母湖和武汉的后湖、白水湖,以武湖—木兰山生态绿楔串联孝感的灵山、大悟山和武

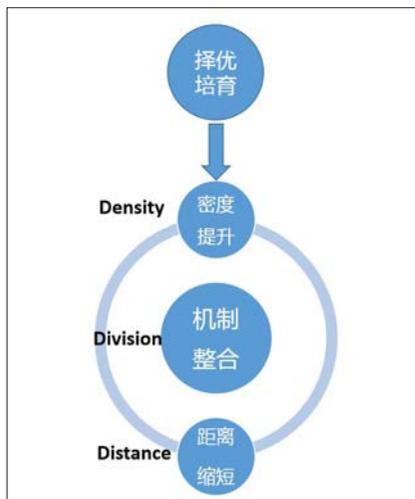


图6 3D框架实施路径
资料来源:笔者自绘。

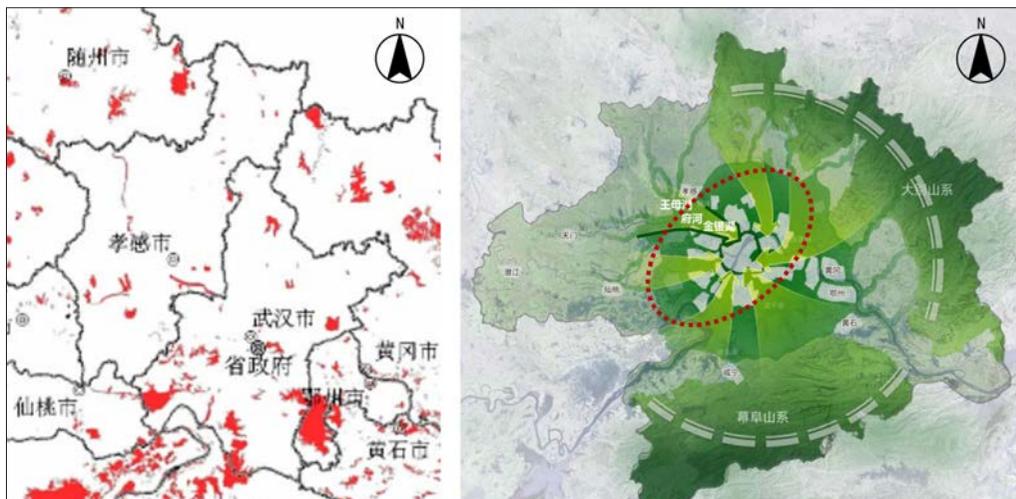


图7 湖北省生态保护红线分布图、武汉城市圈生态保护结构
资料来源:湖北省人民政府,《省人民政府关于发布湖北省生态保护红线的通知(鄂政发[2018]30号)》;武汉市规划研究院,《武汉城市圈协同发展及武汉城市发展策略研究》。

汉的云雾山、木兰山,以后官湖生态绿楔串联孝感的白石湖和武汉的后官湖湖群、小麥湖湖群和沉湖湿地,构建以3大生态廊道为核心的共同保护框架,并协调落实《武汉市全域生态保护规划》中的保护要求(图7)。

3.2 择优培育,划定重点临界区

近年来,在武汉市与周边城市的临界地区,已经出现了突破市域范围的功能扩散和空间拓展,人口跨区域通勤日渐增多,跨区域利益共同体的雏形已逐渐显现。在武汉—鄂州的联系方向,光谷(武汉)—葛店(鄂州)地区城市日常功能趋于一体化,空间肌理连绵化发展已成型;在武汉—孝感和武汉—咸宁的协同发展中,黄陂(武汉)—孝南(孝感)、江夏(武汉)—咸宁(咸宁)—梁子湖(鄂州)—金牛(大冶)地区功能联系越来越紧密(图8)。同时,武汉临界地区谋求合作的意愿非常强烈。在产业功能上,咸宁光谷产业园、孝感临空产业园、鄂州葛华科技新城等产业园区也正寻求与武汉的合作;旅游功能方面,周边地区旅游资源优势能与武汉进行功能互补,咸宁拥有一城十二泉、碧桂园开发的高档温泉酒店、香泉映月旅游度假区、嫦娥奔月秀场等优质景点,正积极培育旅游功能,对接武汉游客市场。

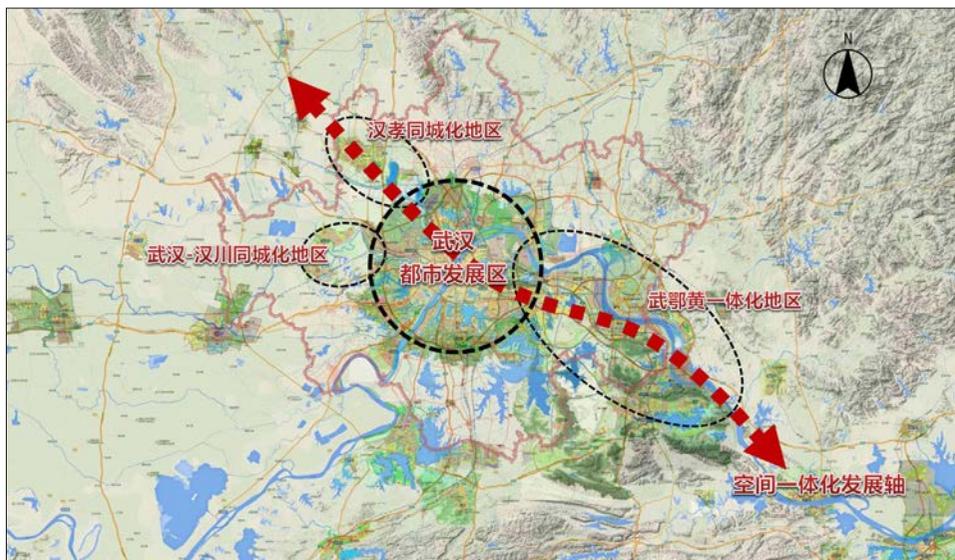


图8 武汉城市圈各城市总体规划叠合图
资料来源:武汉市规划研究院,《武汉市城市空间结构方案前期研究》。

结合武汉城市圈内各城市的发展态势,武汉大都市区的规划研究划定了重点临界区的范围,并制定近期培养计划。从人口规模、城镇化水平、人均GDP等分布特征来看,在武汉城市圈范围内,目前呈现出武汉近域同城化趋势明显的空间关联特征,正逐步形成以武汉为核心,沿重要交通廊道扩散的“圈层+轴向”的空间网络。通过对城市要素的空间分布特征叠加分析可以看出,以武汉光谷—鄂州葛店为主的武鄂临界区、以武汉天河—

孝感临空经济区为主的汉孝临界区、以武汉蔡甸、经开—洪湖新滩为主的武仙洪临界区、以武汉山坡南—咸宁梓山湖为主的武—咸临界区是目前武汉与周边城市临界线上城市要素最为集中的区域,而其中武鄂、汉孝临界区地区发展基础和潜力的综合得分最高,将作为武汉大都市区重点临界区的试点展开先试先行建设(图9-图12)。

3.3 建设“共有飞地”,提高产业密度

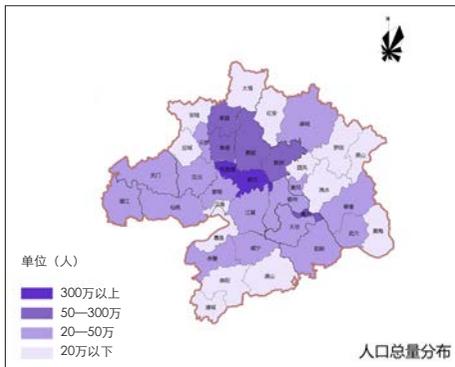


图9 武汉城市圈人口规模分布图

资料来源:武汉市规划研究院,《武汉市城市空间结构方案前期研究》。

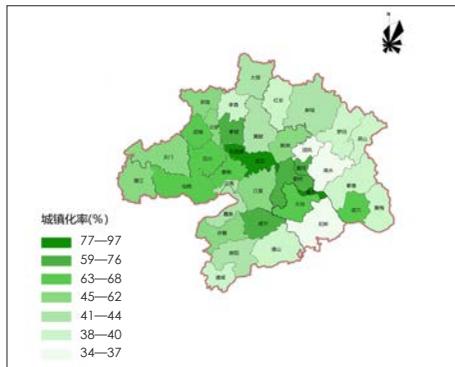


图10 武汉城市圈城镇化率分布图

资料来源:武汉市规划研究院,《武汉市城市空间结构方案前期研究》。

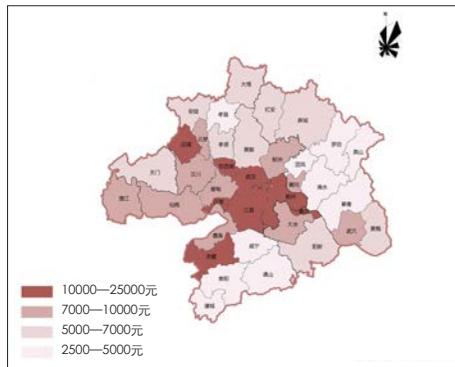


图11 武汉城市圈人均GDP分布图

资料来源:武汉市规划研究院,《武汉市城市空间结构方案前期研究》。

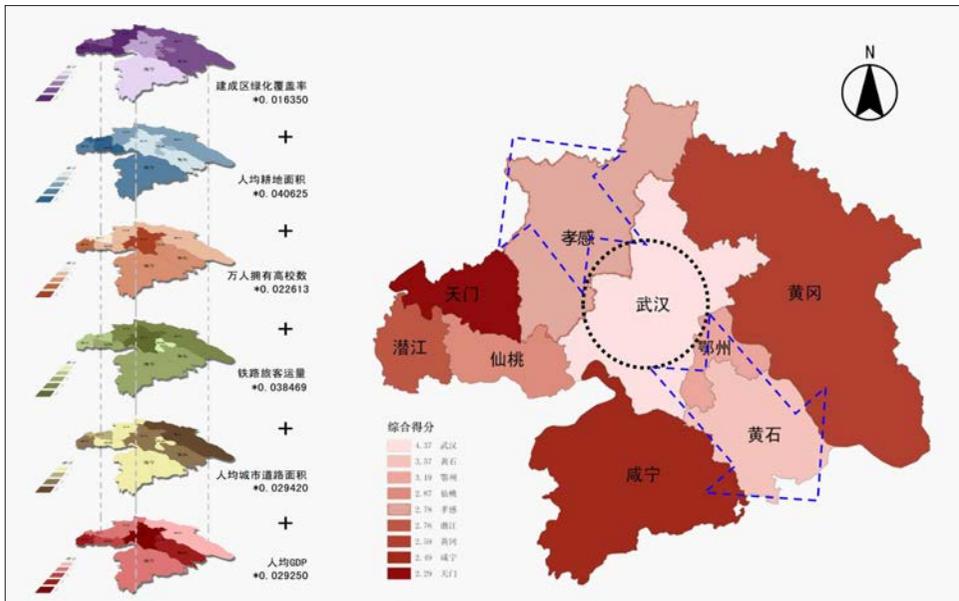


图12 武汉城市圈城市要素多因子叠加综合分析

资料来源:武汉市规划研究院,《武汉市城市空间结构方案前期研究》。

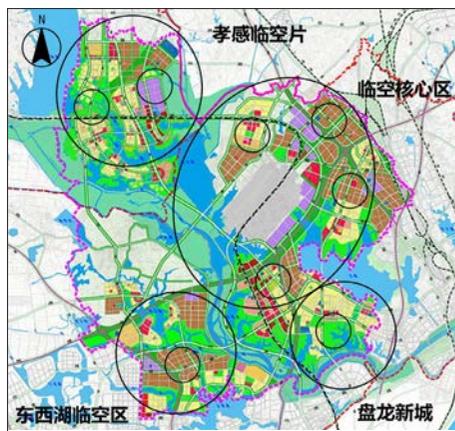


图13 武汉—孝感临空经济区规划拼图

资料来源:武汉市规划研究院,《武汉大临空经济区总体规划》。

根据新经济地理学3D分析框架,密度的提升是区域中心培育的首要步骤,而当前汉孝重点临界区空间协同发展需求强烈,但现状建设用地仅占总用地面积的7.80%,空间密度亟待提升。为提升空间密度,增加经济强度,武汉大都市区重点在汉孝重点临界区内整合用地资源,以“共有飞地”的方式在该区域内提出共建项目,以产业密度的提升带动人力、基础设施的同步集聚。

根据《武汉大临空经济区总体规划》和《孝感临空经济区空间发展规划(2012)》,武汉市和孝感市在重点临界区范围内都规划有依托武汉天河机场发展的临空经济区^[15-16],

且《武汉市城市总体规划(2017—2035年)》明确提出“联动孝感临空经济区等临界地区,重点打造空港核心区;积极发展临空制造、现代物流等产业,两市三区共同建设成为全国综合交通枢纽核心区”^[17]。2018年11月,汉、孝两市市政府共同签订了《武汉市人民政府、孝感市人民政府关于加快推进汉孝一体化合作框架协议》,提出“推进武汉临空经济区与孝感共建‘飞地经济’产业园区,推动武汉产业链向孝感延伸,共同推进武汉临空经济区建设,积极推进汉孝军民融合产业发展”。在汉孝重点临界区范围内,航空城、汉孝产业园、凤凰旅游区、保税物流园等一批共建项目正在该框架

协议下迅速推进建设(图13)。

3.4 提升综合交通, 缩短时空距离

“距离”的缩短是区域中心培育的第二步。近年来随着武鄂一体化发展的迅速推进,产业、人口集聚已经初具规模,东湖国家高新技术开发区的临近优势使得该区域已经集聚了大量创新研发型企业,并初步形成“研发在武汉、转化加速在鄂州”的产业格局。目前武鄂重点临界区范围内已经形成连绵发展的空间肌理,在空间密度得到保障的前提下,该区域的发展重点是进一步提升交通条件,缩短与武汉市主城区和鄂州顺丰机场的时空距离,以促进生产要素在更大范围内有效流动(图14)。

在武汉大都市区的规划框架下,2018年

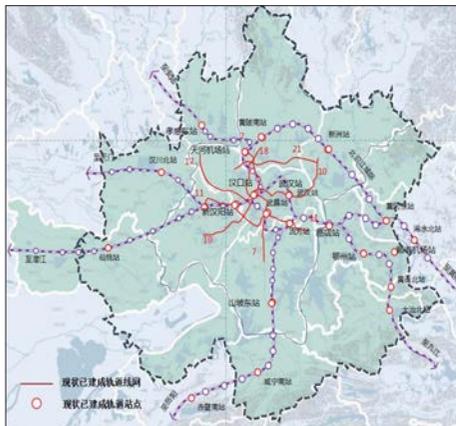


图14 武汉大都市区轨道交通现状—规划对比图
资料来源:武汉市规划研究院,《武汉城市轨道交通线网适应性评价及优化建议》。

1月,鄂州市发改委发布《2018年武鄂协同发展重点工作清单》,所列的11项重点工作中,有7项任务属于交通发展项目,不仅包括完成武鄂两市交通主通道规划对接并纳入省交通运输厅“十三五”规划的上位规划编制、衔接工作,也包括鄂州至咸宁高速公路鄂州段建设、红莲湖与东湖开发区道路对接、武汉新港三江港区综合码头一期工程、地铁11号线葛店段等全方位的综合交通建设工作,涉及高速公路、轨道交通、城市主干道、水运系统等各个方面,更包含以湖北国际物流核心枢纽项目为主的交通产业设施建设。以上项目的迅速推进起到良好效果,武鄂重点临界区内产业、人口密度迅速升级,武汉东湖高新区与鄂州葛店开发区共同设立、建设国家级光电信息产业基地,鄂州葛店开发区范围内70%的居住人口为武汉市民。可以看出,大都市区的建设在初期阶段不应局限于轨道交通和战略设施建设,而应该结合拟培育的区域中心的实际情况,以缩短时空距离为最终目的,以综合交通手段全面、综合地提升区域交通条件。

3.5 推进规划一体化,实现内部协调

“整合”伴随区域中心培育全过程,其中政策机制的整合是功能空间和经济要素整合的重要前提。但在我国的现实环境下,由于涉及的部门众多,全方位的机制整合在两个不同

行政区域协作发展的初期往往难以形成,而作为城市发展龙头的城乡规划机制一体化可以成为有效实践的第一步。为实现重点临界区内跨行政区的共管协作,目前武汉市正在以汉孝为试点,探索从规划层面首先实现机制一体化,拟定了由武汉、孝感两市规划局共同签署的《汉孝一体化规划战略合作协议》,具体内容以“三‘统一’三‘对接’”为主。

(1) 测控体系统一。遵循“平等互利”的工作原则,打破行政区划界限,推进两市基础测绘坐标体系的统一,建立两市整体的基础测绘信息持续动态更新机制,在两市协同推进智能化测绘技术的研究与运用,推广智慧城市应用服务,加强时空信息基础设施建设,实现两市规划测绘体系一体化。

(2) 技术标准统一。落实“全过程、高质量”的规划技术要求,依据我国现行城乡规划技术标准规范,结合两市城乡规划所涉及的编制标准和规划内容,制定两市统一的规划技术规范,加强行业领域的信息交流,促进技术规范的联动与更新,实现两市规划技术体系一体化。

(3) 编制体系统一。贯彻“多规合一”的规划理念,以汉孝两市全域为规划范围,构建两市统一的空间规划体系,设置相对应的“同编共评协审”的共同规划机制,共享以两市规划专家库和编制机构库为主的规划资源,制定统一的规划编制计划,保障编制经费投入,实现两市规划编制体系一体化。

(4) 临界地区共管对接。贯彻“深度对接”的规划协作理念,统筹考虑两市临界协同区域,制定差异化的政策分区和特色化的引导政策,建立两市整体的生态管控框架和项目准入机制,预留一体化发展的基础设施建设通道,拟定协同建设计划和管控标准,建立建设管控信息通报平台,实现两市临界管控的深度对接。

(5) 信息平台对接。落实“系统化、智慧化”的规划成果要求,整合各类规划信息资源,共建两市统一的“一张图”信息平台,集成全类型、多层次的规划数据信息,形成统一的规

划信息对接协同机制。将一体化规划成果分别纳入两市的法定规划管理之中,充分利用“一张图”信息平台,实现两市各类规划信息的实时共享。

(6) 协作机制对接。突破规划的行政区划界限,建立汉孝共同规划联合会,配置相应的工作领导小组、专家团队、技术机构和协作人员,以加强统一规划和共管共治,统筹协调双边规划利益和建设实施的时序。

4 结语

生态文明建设背景下的区域高质量协调发展是当前中国特大城市的发展主题,而尚未进入稳定扩散阶段的城市往往面临着当下无法迅速进阶的瓶颈,需针对城市区域化分阶段发展重点,因地制宜地构建区域协同发展路径。本文以武汉大都市区为例,利用彼得·霍尔城市演变模型,判断出武汉大都市区的发展目前正处于“相对集中”向“相对分散”过渡的阶段,结合武汉市与周边城市临界区的现状发展态势和特点,分析出进阶过程中所面临的主要障碍,即临界区的发展缺乏中心带动,并在生态保护要求不协调的情况下面临过于严格的发展刚性限制。为推进临界区发展,基于新经济地理学的“3D分析框架”,武汉市以规划为抓手,研究制订了“共同保护—择优培育—提高密度—缩短距离—协调内部”的中心培育路径,并重点在武汉—孝感、武汉—鄂州方向推进落实,取得良好的实践效果。国内特大城市的区域化发展面临着不同的战略形势,当务之急是如何将战略势能转化为发展动能。决策者面对这一命题,需要正视区域发展需求,积极顺应区域发展趋势,对当前发展重点进行前瞻性的引导和管控,以落实生态文明的建设要求,发挥特大城市引领区域的国家使命。

参考文献 References

- [1] 石玥, 刘福星. 利用霍尔城市演变模型探究广州郊区化发展新阶段[J]. 中国经贸, 2013 (6): 127. SHI Yue, LIU Fuxing. Exploring the new stage of suburbanization in Guangzhou by using the model of Hall City Evolution[J]. China Business Update, 2013 (6): 127.
- [2] 湖北省统计局. 2017年湖北省国民经济和社会发展统计公报[R]. 2018. Hubei Statistics Bureau. Statistical communique of Hubei Province on the 2018 national economic and social development[R]. 2018.
- [3] 武汉市自然资源和规划局. 武汉市城市总体规划(2017—2035年) [R]. 2018. Wuhan Natural Resource and Planning Bureau. The comprehensive planning of Wuhan (2017-2035)[R]. 2018.
- [4] 武汉市统计局. 武汉统计年鉴2018[R]. 2018. Wuhan Statistics Bureau. Wuhan statistical year book 2018[R]. 2018.
- [5] 孝感市统计局. 孝感统计年鉴2018[R]. 2018. Xiaogan Statistics Bureau. Xiaogan statistical year book 2018[R]. 2018.
- [6] 武汉市自然资源和规划局. 武汉市全域生态框架保护规划[R]. 2017. Wuhan Natural Resource and Planning Bureau. Protection planning of whole-area ecological framework in Wuhan City[R]. 2017.
- [7] 世界银行. 2009年世界银行发展报告: 重塑世界经济地理[M]. 北京: 清华大学出版社, 2009. World Bank. World Bank development report 2009: reshaping world economic geography[M]. Beijing: Tsinghua University Press, 2009.
- [8] CICCONE A, HALL R E. Productivity and the density of economic activity[J]. American Economic Review, 1996 (86): 54-70.
- [9] CICCONE A. Agglomeration effects in Europe[J]. European Economic Review, 2002 (46): 213-227.
- [10] BRULHART M, MATHYS N A. Sectoral agglomeration economies in a panel of European regions[J]. Regional Science and Urban Economics, 2008 (38): 348-362.
- [11] DAVIS J C, VERNON H J. The agglomeration of headquarters[J]. Regional Science and Urban Economics, 2008, 38 (5): 455-460.
- [12] ROLANDO M. Measuring spillovers from industrial R&D: on the importance of geographic and technological proximity[J]. The Rand Journal of Economics, 2004, 35 (4): 777-786.
- [13] 何娜. 中国长三角地区产业结构相似性分析[J]. 改革与战略, 2013, 29 (7): 92-94. HE Na. An analysis on assimilated industrial structures in Yangtze River Delta[J]. Reformation & Strategy, 2013, 29 (7): 92-94.
- [14] 周沂, 沈昊婧, 贺灿飞. 城市群发展的3D框架——以武汉城市群为例[J]. 长江流域资源与环境, 2013, 22 (2): 136-142. ZHOU Yi, SHEN Haojing, HE Canfei. Density, distance and division for urban agglomeration development: the case of Wuhan City Region[J]. Resources and Environment in the Yangtze Basin, 2013, 22 (2): 136-142.
- [15] 武汉市自然资源和规划局. 武汉大临空经济区总体规划[R]. 2014. Wuhan Natural Resource and Planning Bureau. The comprehensive planning of airport metropolis in Wuhan[R]. 2014.
- [16] 孝感市自然资源和规划局. 孝感临空经济区空间发展规划(2011—2030年) [R]. 2012. Xiaogan Natural Resource and Planning Bureau. The development planning of Airport Economic Zone in Wuhan (2011-2030)[R]. 2012.
- [17] 武汉市自然资源和规划局. 武汉市城市总体规划(2017—2035年) [R]. 2018. Wuhan Natural Resource and Planning Bureau. The comprehensive planning of Wuhan (2017-2035)[R]. 2018.

上接第32页

参考文献 References

- [1] 赵民, 唐子来, 侯丽. 城市发展与经济增长方式转变——理论分析与对策建议[J]. 城市规划汇刊, 2000 (1): 23-29. ZHAO Min, TANG Zilai, HOU Li. Urban development and economic transformation: theoretical analysis and policy suggestion[J]. Urban Planning Forum, 2000(1): 23-29.
- [2] 刘云亚, 韩文超, 闫永涛, 等. 资本、权力与空间的生产——珠三角战略地区发展路径及展望[J]. 城市规划学刊, 2016 (5): 46-53. LIU Yunya, HAN Wenchao, YAN Yongtao, et al. Capital, power and production of space: the development paths and prospects of strategic areas in the Pearl River Delta[J]. Urban Planning Forum, 2016(5): 46-53.
- [3] 任思儒, 李郇, 陈婷婷. 改革开放以来粤港澳经济关系的回顾与展望[J]. 国际城市规划, 2017, 32 (3): 21-27. REN Siru, LI Xun, CHEN Tingting. Retrospect and prospect of Guangdong, Hong Kong and Macao's economic relations since reform and opening up[J]. Urban Planning International, 2017, 32(3): 21-27.
- [4] 李明月, 张志鸿, 胡竹枝. 土地要素对经济增长的贡献研究——基于土地资源与土地资产双重属性的视角[J]. 城市发展研究, 2018, 25 (7): 61-67. LI Mingyue, ZHNAG Zhihong, HU Zhuzhi. Research on the contribution of land factors to economic growth: from the perspective of dual attributes of land resources and land assets[J]. Urban Development Studies, 2018, 25(7): 61-67.
- [5] 丰雷, 魏丽, 蒋妍. 论土地要素对中国经济增长的贡献[J]. 中国土地科学, 2008, 22 (12): 4-10. FENG Lei, WEI Li, JIANG Yan. Study on the contribution of land element to economic growth in China [J]. China Land Science, 2008, 22(12): 4-10.
- [6] 叶裕民. 全国及各省市全要素生产率计算和分析[J]. 经济学家, 2002, 3 (3): 115-121. YE Yumin. Calculation and analysis of total factor productivity across the country and provinces[J]. Economist, 2002, 3(3): 115-121.
- [7] 周春山, 罗利佳, 史晨怡, 等. 粤港澳大湾区经济发展时空演变特征及其影响因素[J]. 热带地理, 2017, 37 (6): 802-813. ZHOU Chunshan, LUO Lijia, SHI Chenyi, et al. Spatio-temporal evolutionary characteristics of the economic development in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area and its influencing factors[J]. Tropical Geography, 2017, 37(6): 802-813.
- [8] 李建平. 粤港澳大湾区协作治理机制的演进与展望[J]. 规划师, 2017, 33 (11): 53-59. LI Jianping. Evolution and prospect of cooperative governance mechanism in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area[J]. Planners, 2017, 33(11): 53-59.
- [9] 姚江春, 池葆春, 刘中毅, 等. 粤港澳大湾区规划治理与协作策略[J]. 规划师, 2018, 34 (4): 13-19. YAO Jiangchun, CHI Baochun, LIU Zhongyi, et al. Strategies of planning governance and collaboration of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area[J]. Planners, 2018, 34(4): 13-19.
- [10] 陈旭, 赵民. 经济增长、城镇化的机制及“新常态”下的转型策略——理论解析与实证推论[J]. 城市规划, 2016, 40 (1): 9-18. CHEN Xu, ZHAO Min. Mechanisms for economic growth and urbanization, and transformation strategies under the "new normal": theoretical analysis and empirical Inference[J]. City Planning Review, 2016, 40(1): 9-18.
- [11] 赖寿华, 闫永涛, 刘冠男, 等. 珠三角区域规划回顾、评价及反思[J]. 城市规划学刊, 2015 (4): 12-19. LAI Shouhua, YAN Yongtao, LIU Guannan, et al. A review, evaluation and reflection of the Pearl River Delta Regional Plan[J]. Urban Planning Forum, 2015 (4): 12-19.
- [12] 张艺帅, 赵民, 王启轩, 等. “场所空间”与“流动空间”双重视角的“大湾区”发展研究——以粤港澳大湾区为例[J]. 城市规划学刊, 2018 (4): 24-33. ZHANG Yishuai, ZHAO Min, WANG Qixuan, et al. On the development of "Great Bay Area" from the perspective of "space of place" and "space of flow": case study of Guangdong, Hong Kong and Macao Bay Area[J]. Urban Planning Forum, 2018 (4): 24-33.