

跨区域战略地区的国土空间规划实践探索

——以深圳市深汕特别合作区为例

黄卫东 盛鸣

提 要 深圳市深汕特别合作区经过近10年创新和发展,进入了新的阶段,并被赋予了新的使命,但其自身仍面临着经济基础单薄、区域发展不平衡的双重挑战。在中央加快生态文明建设、构建国土空间规划体系的背景下,深汕特别合作区通过先后启动编制城市总体规划和国土空间总体规划引领发展和转型,以期落实跨区域联动和高质量发展目标。从合作区发展演进的三次嬗变出发,分析了跨区域战略地区的核心特征与任务,即示范跨区域协调与合作、探索新特区建设模式、推动要素聚集和绿色发展等,并对跨区域战略地区国土空间规划实践进行了初步思考:建立地方与区域联动治理的空间协同平台;沉淀跨区域创新要素,加强以人中心高品质城市服务空间供给;统筹区域和陆海空间,构建地方特色彰显的国土空间战略格局;适配跨区域治理需求,探索以单元为核心的规划管控传导方式等。

关键词 国土空间规划;深汕特别合作区;跨区域战略地区

Exploration of Territorial Spatial Planning of Cross-Regional Strategic Areas——The Case of Shenshan Special Cooperation Zone

HUANG Weidong, SHENG Ming

Abstract: After ten years' of development, Shenshan Special Cooperation Zone (SSCZ) has entered a new phase with a new destiny. However, it still faces multiple challenges, such as weak economic conditions and regional imbalance. As the central government calls for the acceleration of ecological civilization and the establishment of the territorial spatial planning system, in SSCZ, urban master planning and territorial spatial planning play a leading role in the development and transformation of the area to achieve cross-regional cooperation and quality development. The paper starts from three transformations of SSCZ and summarizes their core features and tasks, including the demonstration of cross-regional coordination and cooperation, the exploration of new special zone models, the promotion of agglomeration, and green development. It gives preliminary thoughts on the spatial planning of cross-regional strategic areas by introducing local and regional spatial coordination, urban service provision, territorial spatial strategic landscape, policy transmission in unit control, and other aspects.

Keywords: territorial spatial planning; Shenshan Special Cooperation Zone; cross-regional strategic area

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.202104013
文章编号 1000-3363(2021)04-0088-08

作者简介

黄卫东,深圳市城市规划设计研究院常务副院长,技术总监,教授级高级工程师, huangwd@upr.cn

盛鸣,深圳市城市规划设计研究院副总规划师,所长,教授级高级工程师,通讯作者, samnju@163.com

当前,国家空间规划体系正处于重构建设的关键期。随着2019年《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(以下简称《若干意见》)的颁布实施,国家空间规划体系的“四梁八柱”逐步明晰,空间规划编制工作也从过往的城乡规划向国土空间规划拓展和转变(吴志强,2020;孙施文,2020;张京祥,等,2019;赵民,2019)。由建设部门主导的城市(乡)总体规划作为城乡空间规划体系中的上位规划,在我国城镇化快速发展、促进国土空间合理利用方面曾发挥了积极作用,但由于城乡总规偏重于中心城区建设及城乡布点,缺乏全域特别是规划区外要素的统筹,也长期存在与土地利用规划、经济社会发展规划等各类型规划内容重叠或冲突、缺乏衔接协调等问题。当前的国土空间规划正是要克服此前我国各级各类空间规划存在的种种弊端,其重点是转变规划思路,实现保护与发展的平衡、全域全要素的覆盖,强调多规合一、刚性管控传导等,旨在全面提升国土空间治理的现代化水平(邹兵,2018)。应该说,前所未有的规划体系变革和规划范式转变,给全国各地的规划编制工作提出了巨大挑战。

处理好区域发展不平衡不充分问题是解决新时期我国社会主要矛盾的关键。河北

雄安新区、长三角生态绿色一体化发展示范区等平台的部署和推动，无一不是基于跨区域协调治理的战略谋划和突出典范(王凯,等,2020)。在此背景下,深圳市深汕特别合作区(以下简称“合作区”)正是广东省近年探索区域协调与合作的创新尝试,也是粤港澳大湾区至关重要的跨区域战略地区。合作区最早成立于2011年,2017年底以后通过体制机制调整成为深圳市第“10+1”区。按照深圳市委市政府的部署,合作区先后于2018年和2020年分别启动城市总体规划 and 国土空间总体规划的编制工作,这恰逢国土空间规划体系构建的特殊时期。本文结合上述规划编制及转变过程,从合作区发展演进的三次嬗变出发,对跨区域战略地区的核心特征与任务、空间规划应对与实践进行了初步思考。并试图从地方和跨区域视角更务实地探讨国土空间规划的关键任务、核心内容及重点,进一步认知我国城乡规划和国土空间规划的关系。

1 从先行先试到先行示范:特别合作区的三次嬗变

深汕特别合作区位于广东省东南部,粤港澳大湾区和深圳都市圈的东端,西北与惠州市惠东县接壤、东与汕尾市海丰县相连,距深圳市中心约100km、距深圳市行政边界约60km。合作区由鹅埠、小漠、鲘门、赤石四个镇组成,总面积467.85km²,户籍人口约8万人、常住人口约10万人,海岸线长约70km,厦深铁路、深汕高速、324国道等横贯境内(图1)。

1.1 初创:从产业转移园到国内首个“特别合作区”

2009年,在广东省推进“产业和劳动力双转移”和“粤东西北振兴发展”战略下,合作区的前身——深圳(汕尾)产业转移园应运而生。2011年5月,在省委省政府的大力推动下,“深汕特别合作区”正式设立,由深圳和汕尾两市政府高层领导小组决策、合作区管委会管理、建设开发公司运营。其中,深圳方主导经济管理和建设事务,汕尾方负责征地拆迁和社会管理事务。财政体制执

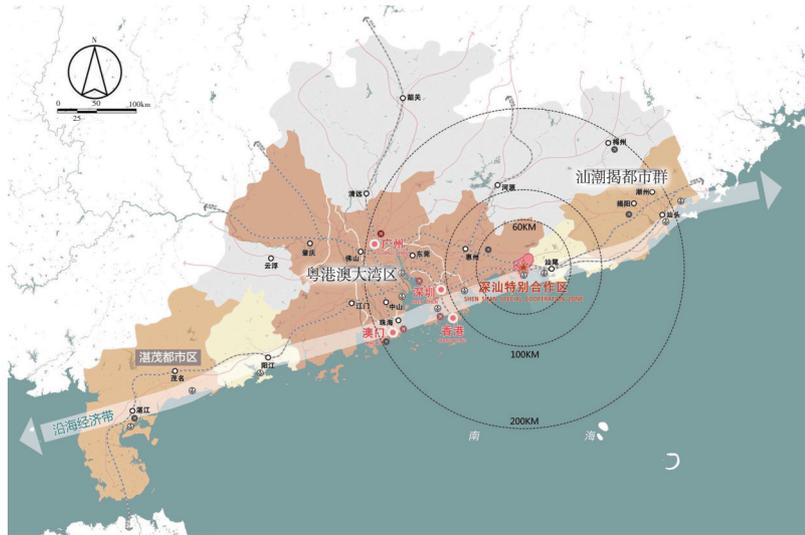


图1 深汕特别合作区在广东省、大湾区的区位

Fig.1 The location of Shenshan special cooperation zone within Guangdong province and the Great Bay Area
资料来源:深圳市城市规划设计研究院.深汕特别合作区总体规划纲要(2017—2035年),2018.

行“省直管”并委托深圳代管,产生的地方税收扣除省级收益,由深圳、汕尾、合作区按照25%:25%:50%分成。国内首个“特别合作区”超越了平常意义上对口扶贫、两地产业转移的概念,从深圳单向的产业转移转变为两地“共商、共建、共享、共管”的特别合作。这个阶段深圳主城区向合作区转移的产业项目具有占地面积大、能源消耗高等特点,合作区主要仍扮演着深圳的跨区域产业置换和转型升级腾挪基地的角色。

1.2 发展:“合作共建”模式改良与“飞地”发展态势显现

2014年,合作区体制机制进一步优化,深圳主导合作区经济发展和开发建设的思路得以继续强化。12月开始,汕尾市政府陆续授予合作区管委会188项地级市经济管理职能和规划建设审批管理职能,管委会的直接管理事权增强,围绕产业项目落地和城市建设管理的政务体系形成,合作区的经济发展和开发建设得以逐渐步入“快车道”。由此,合作区改变了以往“被动承接”产业梯度转移的局面,不断加强具有辐射带动作用企业的引入,以深圳市属大中型企业为主导驱动力的跨区域“飞地”开发模式开始显现,逐步形成“深圳总部+深汕基地”的产业发展态势。

1.3 新生:“深圳全面主导”和建设“先行示范区”新使命

2017年9月,新一轮的体制机制改革确立了深圳全面主导、以深圳市一个经济功能区的标准和要求建设合作区的全新格局。2018年12月16日,深圳市深汕特别合作区党工委、管委会正式揭牌,管理机构调整为深圳市委市政府派出机构,领导班子成员由深圳市委选任和管理,并参照深圳经济功能区配备。合作区全面接管属地的社会事务,包括按行政区划有关规定设立街道、辖区居民全部转为深圳户籍、财政纳入深圳市区财政体制范围等。深圳市对土地、户籍、财税体制的统筹管理,实现了经济发展权和空间管理权的统一,促进了交通、产业、政策的一体化。由此,合作区正式成为深圳第“10+1”区,进入了“深圳全面主导、直接管理,汕尾积极配合”的新阶段(图2,表1)。2019年,《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》发布,合作区作为深圳建设中国特色社会主义先行示范区的重要组成,又被赋予了“探索和示范合作共赢发展新模式”的使命。

2 区域协调示范的创新增长极:合作区核心特征与任务

作为至关重要的跨区域战略地区,



图2 深汕特别合作区的发展历程

Fig.2 The development history of Shenshan Special Cooperation Zone

资料来源：深圳市城市规划设计研究院.深汕特别合作区总体规划纲要（2017—2035年），2018.

表1 深汕特别合作区发展阶段分析表

Tab.1 Analysis table of the development stage of Shenshan Special Cooperation Zone

	初创阶段（2011—2013年）	发展阶段（2014—2017年）	新生阶段（2018年以来）
产业导向	<ul style="list-style-type: none"> 产业转移工业园的延续 主要依靠占地大、能耗高的企业转移带动 	<ul style="list-style-type: none"> “深圳总部+深汕基地”的产业发展模式 引进具有辐射带动作用的企业 	<ul style="list-style-type: none"> 战略产业培育的产业发展模式 引进战略培育型、实力强劲的领军企业
建设重点	<ul style="list-style-type: none"> 转移产业园的继续建设 泛华BT模式的基础设施建设 	<ul style="list-style-type: none"> 聚焦鹅埠，打造产业集聚区 滨海片区，打造新城区空间 新城区建设 深汕投控PPP模式基础设施建设 	<ul style="list-style-type: none"> 高质量城区建设 精耕细作，打造机器人小镇等未来产业集聚区 启动赤石中心区建设，打造综合服务中心 深汕投控PPP模式基础设施和公共服务设施建设
规划编制	<ul style="list-style-type: none"> 合作区发展规划 鹅埠产业转移园详细规划 	<ul style="list-style-type: none"> 产业导入的规划编制 项目资金导入的规划编制 基础设施建设的规划编制 	<ul style="list-style-type: none"> 城市总体规划和国土空间总体规划 中心区、滨海片区、赤石河沿岸片区、深汕站片区城市设计国际咨询 鹅埠等重点片区控制性详细规划 道路等各类基础设施专项规划 智慧城市规划
体制机制	<ul style="list-style-type: none"> 合作共建模式 深圳负责经济建设、汕尾负责征地拆迁和社会管理 	<ul style="list-style-type: none"> 合作共建模式改良 强化深圳主导、合作区直接管理事权增强 	<ul style="list-style-type: none"> 深圳全面主导模式 经济发展、空间规划、社会事务全归深圳管理

资料来源：笔者整理。

合作区具有与生俱来的特殊使命及特征。广东省委省政府《关于深汕特别合作区体制机制调整方案》明确提出，合作区应成为“区域合作发展示范区、自主创新拓展区、粤港澳大湾区辐射节点”。从自身条件看，其地理区位、发展阶段、资源环境等方面具有不同于一般地区的三大显著特征：①特殊的地理区位：合作区与惠州市和汕尾市接壤，距深圳市行政边界约60km，与深圳主城在地理空间上是分离的，其跨区域的“飞地”特征可见一斑，也势必面临着新区发展要素快速集聚的挑战；②特殊的发展阶段：合作区的经济社会基础比较薄弱，是典

型的欠发达地区。但作为肩负辐射带动周边区域发展的新增长极，合作区必须在较短的时间内实现工业化和城镇化水平的快速提升，这与当下已逐步进入城镇化中后期的地区差异明显；③特殊的资源环境：作为典型的后发地区，合作区山水林田湖草海资源禀赋得天独厚。13km连绵沙滩、70km优美海岸、超过3.6万km²广阔山林、水质优良的40多条大小河流……都应在规划建设之初就加以保护和合理利用。上述特征深刻地影响了合作区面向未来发展的需求与任务，也迫切需要空间规划的科学引导和有效响应，主要在于以下几个方面。

2.1 依托“飞地”区位，示范跨区域协调与合作新模式

推动区域协调发展是我国当前的重大战略之一。广东省虽是全国经济第一强省，但省域经济发展却极为不平衡。珠三角区域无论从经济总量或产业发展水平上，都远高粤东西北地区，且此差距仍在进一步扩大（图3，4）。合作区位于粤港澳大湾区和深圳都市圈向粤东区域辐射的空间节点，其“飞地”区位特殊且重要。由于广东省及国家赋予了“区域协调、合作示范、自主创新”的使命，合作区不再只是深圳和汕尾市对口帮扶的“异地园区”角色，而应成为承接和传递深圳及大湾区发展动能、带动粤东区域振兴的“飞地”新区与跨区域战略支点，在推进“大湾区”和“先行示范区”建设、辐射带动粤东沿海经济带发展等方面应发挥重要作用，为全国解决区域发展不平衡不充分矛盾提供“广东方案”。与此同时，具有“飞地”特征的合作区承担着中国特色社会主义先行示范区所赋予的“示范区域协调与合作新模式”的使命，应通过跨区域的资源优化配置及创新响应，引导更多的发展要素投入合作区的开发建设，并共同分享新区的发展成果，打破传统共建共管模式下合作区域发展滞缓的困局，从而形成良性循环与可持续的合作机制。

2.2 打造区域增长极，探索创新驱动的深圳特区2.0版

合作区要真正成为辐射和带动粤东沿海经济带振兴发展的战略支点，从而在推进“大湾区”和“先行示范区”建设中发挥重要作用，就必须由过去以农业、渔业和传统制造业为主的欠发达地区，通过工业化和城镇化的大力推动，以及各类发展资源的持续投放，快速转型为区域的新兴增长极。然而，合作区创立初期曾一度延续了深圳（汕尾）产业转移园的发展惯性，基于当地土地、劳动力、能源等传统生产要素成本优势，偏向导入占地大、能耗高、污染重的企业和项目，以初级加工产业为主，对市场及地方经济的有效带动十分有限，不仅难以形成快速发展态势而又造成生态环境破坏等问题（产耀东，2018）。简单

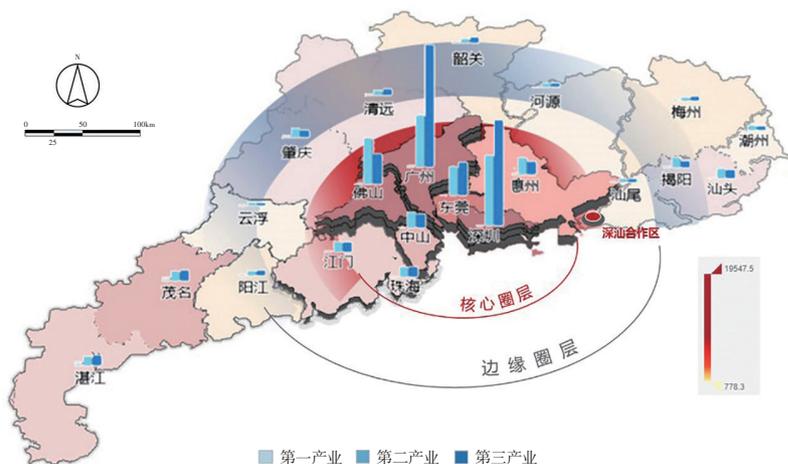


图3 2019年广东省各城市GDP对比图
Fig.3 Comparison GDP of Guangdong cities in 2019
资料来源：笔者自绘。

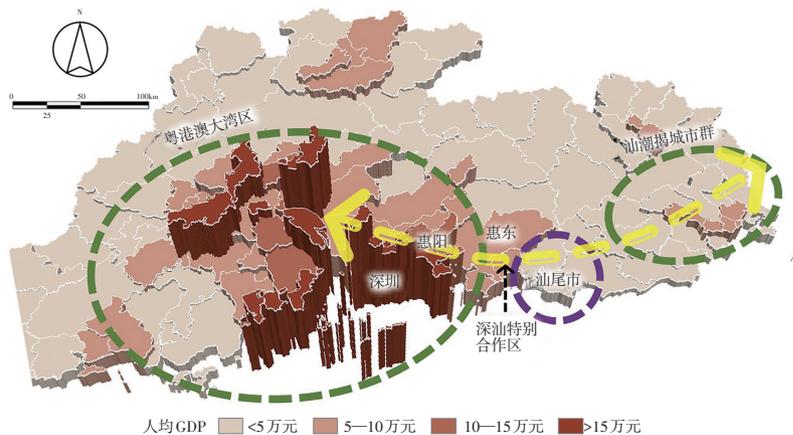


图4 2019年大湾区与粤东地区各城市人均GDP对比图
Fig.4 Comparison of per-capita GDP between the cities in the Great Bay Area and those in east Guangdong in 2019
资料来源：笔者自绘。

粗放的跨区域产业转移模式虽可解决深圳低端产业外迁空间及合作区初始工业化发展问题，但无法形成对周边地区经济社会发展起引领带动作用的“新增长极”。因此，这既不符合广东省对合作区成为“大湾区辐射节点”的热切期盼，也实难体现深圳建设“先行示范区”的应有之意。因此，合作区的发展既要摆脱简单承接落后产业转移的传统路径，也不能简单复制深圳特区过往的发展模式，而应在充分借鉴深圳特区40年发展建设经验及教训基础上，坚持创新驱动的新型工业化道路。一方面，应依托深圳并主动融入深圳的高竞争力产业体系，努力构建自身的创新产业体系及相应的空间支撑系统，成为“深圳市自主创新拓展区”；另一方面，应创新面向生态文

明时代的新特区模式，推动地区由低成本优势向创新优势转换，促进人口、产业、资金、政策等要素跨区域快速集聚，探索有质量、可持续、能复制推广的发展路径。

2.3 统筹跨区域资源，推动要素快速聚集和绿色发展

地区新型工业化的不断推进必须有城镇化的支撑与互动，而良好的城镇化进程特别是发展初期各类要素的集聚在很大程度上依赖于公共服务等资源的有效供应。然而，合作区受“飞地”区位影响难以直接依附深圳主城，而周边汕尾、惠东等市县综合配套服务缺失、开发建设品质欠佳等问题还非常突出。如何在跨区域层面加强重要资源的调度和

配置，尽快形成吸引创新人群和创新要素快速聚集的良性循环，对合作区的发展特别是起步阶段尤为关键。同时，随着我国经济社会发展进入新阶段，生态文明成为当前和未来新区规划建设的核心要求之一，也直接催生了国家空间规划体系的改革（杨保军，等，2019）。合作区得天独厚的自然资源本底是其作为后发地区的核心竞争优势所在。因此，合作区的发展建设应遵循绿色发展理念，从过往侧重开发建设为主向保护和开发并重的发展逻辑转变，统筹配置山水林田湖草海各类资源要素，构建高质量、可持续发展的空间“底板”。

3 协同与引领：跨区域战略地区的国土空间规划实践探索

随着合作区的发展建设进入由深圳市全面主导的新阶段，地区的开发建设活力被不断地激发出来。基于区域战略使命和“飞地”型新区等特征，合作区在跨区域协同和创新发展、要素集聚与空间统筹等方面的需求显得尤为迫切。同时，随着国家空间规划“五级三类”体系浮出水面，居于承上启下关键环节的地方空间规划既要务实地响应新时代所赋予的高质量发展要求，还要着力处理好空间治理中“上下左右”的关系（李枫，2021）。

因此，新时期合作区规划应对的关键在于协同与引领：不仅要面向未来的战略目标和长远理想，还应以核心问题为导向制定适应地方发展阶段的务实行动；不仅要立足于地方资源环境和自身能力，更需要谋求跨区域空间协调和联动发展；不仅要强调以人为中心的要素与空间配置，还应注重山水林田湖草海与城镇乡全域资源的特色彰显和统筹引领。

3.1 从目标到行动，建立地方与区域联动治理的空间协同平台

开展地方与区域资源环境的联动评估，科学有效地拟定地方发展的战略目标。既要落实区域使命和主体功能定位要求，也要坚持从实际出发，立足本地自然和人文禀赋，服务本地发展目标、解决本地现实问题。其中，通过对现状

资源环境本底的客观评价,将资源环境承载力和国土空间开发适宜性评价作为国土空间规划及生态修复的前提和支撑。对合作区而言,一方面是依托本底资源环境条件,明确各类资源环境要素的禀赋特点,即按照生态保护、农业生产、城镇建设三大功能指向,选取土地、水、生态、气候、环境、灾害等要素进行“双评价”,以确定资源环境利用上限和空间开发保护底线(图5)。与此同时,结合合作区的发展阶段和使命要求,将区域水源、能源、重大基础设施等条件评估与地区战略价值研判相结合,基于合作区由一个产业功能区转变为“深圳都市圈副中心、创新发展的山水田园新城”的总体目标,联动确定“粤港澳大湾区向东辐射的重要节点、区域协调发展示范区、深圳自主创新拓展区、现代化国际性滨海智慧新城”的战略定位及相应的指标体系。

打破行政区域限制,促进合作区从融入深圳一体化到跨区域协调发展。重点推动基础设施、公共服务、生态环境、产业经济等领域要素资源配置的“四个协同”行动,搭建地方与区域联动治理的跨区域空间协同平台:①跨区域基础设施互联互通,向西融入大湾区、向东辐射粤东:通过新建及提升深汕高铁、深汕城际等“三公三铁”通道,实现与深圳主城的30min通勤圈;通过高速铁路网络与广州、香港实现60min互达,与大湾区和粤东重要节点城市90min互达;建设深圳港深汕港区和深汕通用机场,逐步建立覆盖海、陆、空的跨区域立体交通体系(图6);②跨区域公共服务共建共享:参照深圳标准,充分运用深圳的财政支持和资源转移政策,建设与深圳一体化并辐射联动周边地区的优质服务设施。在有效应对合作区自身需求的同时,为跨区域服务需求的解决提供了可能。如规划建设深圳百合外国语深汕校区、深圳职业技术学院深汕校区,以及深圳高中城等一批高品质教育设施,既可满足合作区居民的需要,又联动解决了深圳市区学位和空间紧缺、汕尾和惠东等周边区域教育水平亟待提升等问题;③跨区域生态环境共保共治:重点加强合作区与深圳及周边市县环境保护的协调与合作,强化区域联防联控,协

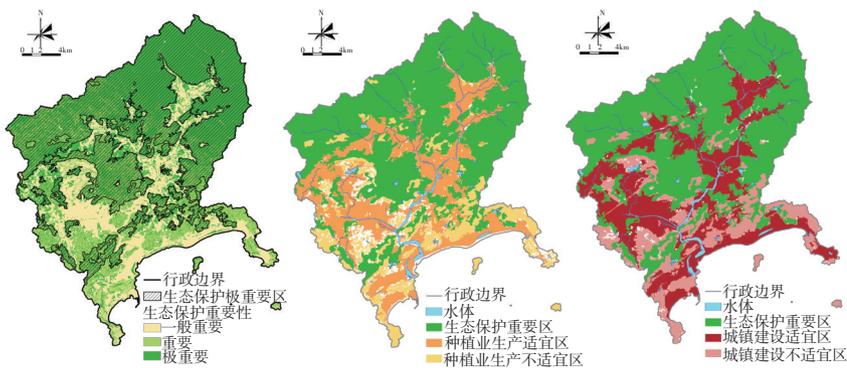


图5 深汕特别合作区(陆域)双评价图

Fig.5 Double evaluation (land area) of Shenshan Special Cooperation Zone

资料来源:深圳市城市规划设计研究院.深汕特别合作区国土空间总体规划(2020—2035年),2021.



图6 深圳-合作区交通协同规划图

Fig.6 Transportation coordination planning between Shenzhen and Shenshan Special Cooperation Zone

资料来源:深圳市城市规划设计研究院.深汕特别合作区总体规划纲要(2017—2035年),2018.

调解决红海湾、莲花山等区域性重大生态环境保护与治理问题,探索和建立生态系统和区域生态补偿机制;④跨区域产业协作共赢:加快培育现代服务业和先进制造业,不断提升创新服务水平,支撑带动周边的汕尾、惠东等区域传统制造渐进升级,逐步发挥区域带动及产业协同作用。

3.2 沉淀跨区域创新要素,加强以人为中心高品质城市服务空间供给

新型城镇化是推动合作区工业化进程的重要保障。面向新时代的高质量发展和美好生活需求,高品质的城市服务空间供给则是吸引跨区域创新要素集聚和创新人群聚集、培育和发展创新产业的关键手段。特别是将“以人民为中心”置于非常重要的位置(王佳文,等,2020),体现人文关怀、提升空间品质对合作区而言具有重要的现实意义。

因此,合作区应汲取深圳过去在教育、医疗等重点服务设施空间预留不足、有效供给有限的教训,按照“营城——聚人——兴业”的发展路径,将“有温度”的规划和高品质的城市服务空间供应用于发展战略的高度。一方面,合作区需要加强与深圳市内及大湾区其它城市公共服务资源协调对接。以教育科研、医疗卫生、社会福利等公共服务设施为重点,以分校、分院等模式积极导入区域内的优质公共资源。并结合地方山海特色资源和空间结构,重点围绕滨海地区、各级中心规划建设北京大学深汕医院、深圳南山外国语深汕校区、深汕高级中学、深职院深汕校区,以及海洋博物馆、海上音乐厅等高品质的公共服务设施。另一方面,合作区应利用增量建设空间的优势,按照略高于深圳等区域内城市的标准建设人才房和安居房等保障体系,实现全民住有所居、住有宜居。

如针对新区人口增量、流动性强、年轻人多的特点,构建由市场商品住房、安居型商品房、人才住房和公共租赁住房等多层次住房供应模式。综合运用上述手段形成区域性的服务高地和成本洼地,引导和推动创新人才和创新产业等资源要素的跨区域有效流动,并在合作区快速聚集和沉淀,以形成持续的发展动力。

3.3 统筹区域和陆海空间,构建地方特色彰显的国土空间战略格局

随着从城乡总规向国土空间规划的全面转变,空间规划引导和管控的范畴也从以建设用地为中心向全域扩展,并且进一步从传统的注重以耕地保护为主拓展到强调山水林田湖草海等各种资源要素的系统保护与合理利用(庄少勤,2019)。合作区拥有山林、湿地、沙滩、温泉等各类特色空间资源,是客家、潮汕、广府三大民系文化的交汇地,也是深圳市唯一拥有乡村的地区,保留有新厝林、秋塘村、新城寨等特色古村落。这些资源要素与深圳市区及大湾区其它城市相比,无论是原生态特征还是地域文化内涵方面均存在显著差异,也造就了其不可忽略的价值。生态文明时代如何充分发挥和彰显上述资源环境的独特价值,塑造面向未来创新需求的空间格局亦显得至关重要。因此,依托合作区的自然生态本底,顺应地形地貌、主导风向和水网脉络,将山水林田湖草海作为核心组织要素和生命共同体统筹谋划,构筑“一湾、一屏、三山、三河、多廊”的全域生态空间格局(图7),蓝绿空间占陆域的比重不低于70%。同时,为突出地域特色和历史记忆、兼顾新城区建设和传统古村落保护,规划在合作区内统筹安排了农业和乡村发展空间,以塑造明显有别于深圳等都市地区的乡村田园风貌魅力格局。在生态和农业农村空间奠定的保护格局和特色底板基础上,城乡开发建设空间则呈有机镶嵌状组团式布局,形成以中心组团(高端商务区和政务文化区)、西部组团(先进制造集聚区)、东部组团(科教研发和未来产业区)、南部组团(新兴海港商贸区和滨海生态旅游区和北部组团(康养度假区)为载体的“一心、两轴、三带、四组团”



图7 生态空间格局：一湾一屏三山三河多廊
Fig.7 Ecological spatial structure

资料来源：深圳市城市规划设计研究院、深汕特别合作区国土空间总体规划（2020—2035年），2021。

空间格局(图8)。

作为拥有与深圳市海域面积相当的广阔海洋空间和优质海岸线资源的新兴发展地区,合作区空间规划应从传统的陆海分治走向陆海统筹。在海洋生态保护评价和海洋开发利用评价的基础上,综合考虑海洋生态保护红线、海洋生态空间与开发利用空间管控要求,将海洋空间划分为海洋保护、保留及发展三大类,渔业用海区、交通运输用海区、游憩用海区和海洋预留区等规划分区(图9)。按照以海定陆、陆海统筹的基本原则,构建“西港、中带、东湾”的陆海空间格局,自西向东差异化发展以综合临港物流、高端海洋装备研发制造为主的商贸物流港,以滨海旅游、文化创意为主的滨海风情旅游带,以科技创新、滨海休闲度假旅游为主的科创休闲湾(图10)。特别是将海陆交界地区即陆域海岸带与近海10m等深线内区域作为岸带功能和空间引导、保护和开发管控的核心区。加强自然岸线保护的同时,实施岸带相近陆域分级分类管控和建筑退缩线制度。即明确合作区海岸线向陆地延伸35m至50m范围内(如砂质岸线退50m)以建设公共绿地、公共开放空间为主,不得新建、扩建、改建建筑物等。并且,海岸线向陆一侧100m地带设置建设协调区,强化滨海公共开放性,严格建筑高度及视线通廊的控制,并避免过境干道及高快速路穿越。



图8 城乡空间格局：一心两轴三带四组团
Fig.8 City and rural spatial structure

资料来源：深圳市城市规划设计研究院、深汕特别合作区国土空间总体规划（2020—2035年），2021。

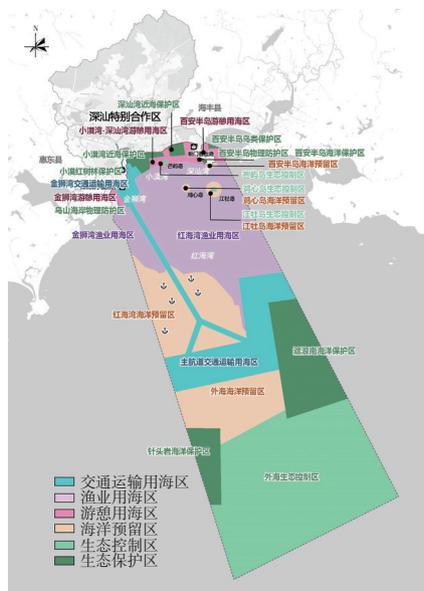


图9 海洋空间规划分区图

Fig.9 Zoning map of Marine Spatial Planning
资料来源：深圳市城市规划设计研究院、深汕特别合作区国土空间总体规划（2020—2035年），2021。

3.4 适配跨区域治理需求,探索以单元为核心的规划管控传导方式

基于合作区纳入深圳市“两级三类”国土空间规划体系(图11),并实施规划管理一体化的需求,应建立刚柔并济的国土空间规划管控传导方式。特别是要适应合作区跨区域治理的特征,及其不同于深圳主城的快速发展建设需求,倡导和探索在市场环境下建立以“标准单元”为核心的管控传导方式。标准单元既是开发建设或保护的基本单位,也是



图10 陆海统筹格局：西港、中带、东湾

Fig.10 Land-sea coordination structure

资料来源：深圳市城市规划设计研究院.深汕特别合作区国土空间总体规划（2020—2035年），2021.

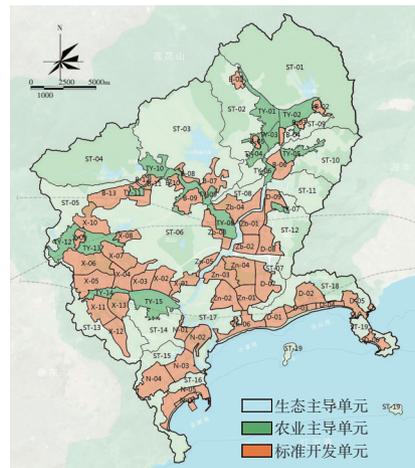


图12 标准单元划分图

Fig.12 Designation of standard unit

资料来源：深圳市城市规划设计研究院.深汕特别合作区国土空间总体规划（2020—2035年），2021.

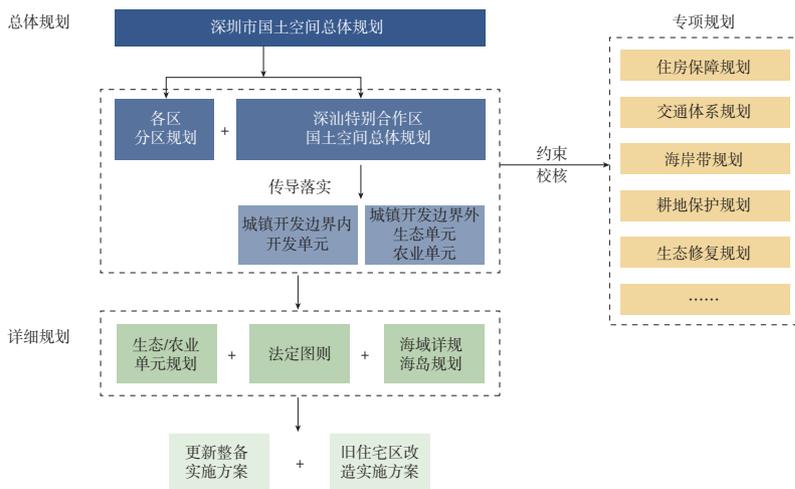


图11 深圳市“两级三类”国土空间规划体系

Fig.11 Shenzhen territorial spatial planning system

资料来源：深圳市城市规划设计研究院.深汕特别合作区国土空间总体规划（2020—2035年），2021.

综合安全单元和公共服务设施配置、规划统筹管控的“细胞”。这既有利于向上贯彻落实整体规划意图，也便于向下指导衔接详细规划，并预留一定的弹性。基于合作区的空间格局与居民生活行为特征，以10分钟生活圈为基本尺度，按照主导功能明确、建设规模适宜、生活圈设施完善、利于传导管控等原则，将城镇空间划分为52个约2—3km²的开发单元，将生态和农业空间分别划分为19个生态单元、15个农业单元（图12）。具体落实建设规模、用途分类、管控线、重要公共及市政基础设施、重点保护地段等管控及引导要素。其中，开发单元具有复合多元、弹性可复制特点，以点带片渐进、灵活滚动开发，做到集中力

量“启动一个、做好一个、成熟一个”，既适应快速建设、快速成效的营城需求，又满足空间精细化管控要求。

为激发城市创新活力，单元内鼓励土地混合利用。围绕居住、工作、交通、游憩、服务等主导功能对城镇空间进行要素划分，其中生活及配套服务用地、产业及配套服务用地和综合服务用地在以某种用地功能为主导的同时强调兼容度。如产业及配套服务用地内，工业用地面积原则上不低于该类用地总面积的70%，剩余30%配置相应的公共服务设施、市政和交通基础设施、绿地、广场、保障性住房等。土地混合利用可使下层规划根据实际开发建设需求，灵活务实地确定各类用地性质与具体比例，既

保障规划传导的弹性，又有利于实现城市复合多样的创新活力。

4 结语

作为市县层面的空间规划本质上是一种“地方性”规划（local planning），其使命和内涵与国家及省城层面空间规划存在显著差别。透过深汕特别合作区从城市总体规划到国土空间总体规划的编制实践过程，可以从地方的视角思考和检验国土空间规划理念与价值导向、关键任务与核心内容。从规划理念与价值导向看，地方空间规划既要立足自身的资源禀赋和环境条件，充分尊重地方产业经济与城镇化发展的客观规律、务实地指导地方空间的保护与开发，更应积极响应国家和区域所赋予的战略使命，促进区域联动与协调发展，破解区域发展不平衡不充分的主要矛盾。从关键任务与核心内容看，地方空间规划既要面向自然与人文、城市与乡村、陆地与海洋进行综合研判，构建理想的规划愿景和可持续空间格局，也要着眼当下、最大程度地吸引各类发展要素聚集和沉淀，探索以人为中心、创新驱动的现实路径，促进资源要素的合理流动与空间统筹配置。它既需协调各个行业主管部门，统筹交通、市政、安全等各项支撑系统，还要依据发展阶段和管理实际，对各片空间管理单元加以合理管控和引导，建立与地方治理能力相匹配的规划统筹与

实施传导机制。应该说,城乡规划历史上积累的规划知识体系、系统规划思维等构成了面向未来的地方国土空间规划编制和治理的主体核心内容(吴志强, 2020)。

当然,无论是过去的城乡规划,还是当前的国土空间规划,都需因应时代而发展。在国家空间规划体系全面改革重构的背景下,新的国土空间规划体系也并非能一蹴而就(周宜笑,等, 2020),应充分借鉴和吸纳过往空间类规划特别是城乡规划的优势,并需要经历一个“实践、认识、再实践、再认识”的过程(李枫, 2021)。随着当前国家和地方各类相关技术标准和指南相继出台,新时期的地区空间规划一方面坚持高质量发展、高品质生活和高水平治理的共同目标,另一方面则更应强调因地制宜,立足地方自然地理和人文特征、经济社会发展阶段,面向真需求、解决真问题,实现经济社会发展与空间规划供给的有效匹配。通过理论、标准与实践的互动调校,逐步提高空间规划的效用,进而推动国家空间规划体系的不断完善。

本文内容主要基于深圳市规划和自然资源局、深圳市深汕特别合作区管委会联合组织编制的《深圳市深汕特别合作区总体规划纲要(2017—2035年)》《深圳市深汕特别合作区国土空间总体规划(2020—2035年)》总结提炼形成。特此向深圳市规划和自然资源局、合作区管委会、深规院项目组各位领导和同事表示感谢!

注释

- ① 近年,区域协调发展和跨区域治理越来越得到关注,除了河北雄安新区、长三角生态绿色一体化发展示范区作为国家战略地区得以高点推动外,广(州)清(远)特别合作区、宁(南京)淮(安)特别合作区、苏(州)相(城)合作区等各种跨区域协调发展与合作共赢探索方兴未艾。
- ② 深圳都市圈由珠江口东岸和粤东北的五个城市组成,包括深圳(含深汕特别合作区)、东莞、惠州及河源、汕尾共五个城市。《深圳市国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标的建议》提出,加快建设深圳都市圈,以深圳、东莞、惠州为都市圈主中心,河源都市

区、汕尾都市区、深汕特别合作区为都市圈副中心。《深圳市国土空间总体规划(2020—2035年)》提出,构建“一主三副”深圳都市圈空间格局。其中,高标准规划建设深汕特别合作区,打造深圳都市圈副中心,探索区域深度合作新模式。

参考文献 (References)

- [1] 《城市规划学刊》编辑部. “国土空间规划体系战略引领与刚性管控的关系”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2021(2): 6-14. (The UPF Editorial Department. Symposium on relationship between strategic guidance and regulatory rigidity of the territorial spatial planning system [J]. Urban Planning Forum, 2021(2): 6-14.)
- [2] 产耀东. “飞地经济”模式视阈下的深汕特别合作区发展研究[J]. 中国经济特区研究, 2018(11): 146-163. (CHAN Yaodong. Research on the development of Shenshan Special Cooperation Zone from the perspective of enclave economy [J]. Studies on China's Special Economic Zones, 2018(11): 149-163.)
- [3] 李枫. 对市级国土空间总体规划的认识和思考[EB/OL]. 2021-02-04. https://www.sohu.com/a/448885330_275005. (LI Feng. Understanding and thinking of the territorial spatial planning on municipal level[EB/OL]. 2021-02-04.)
- [4] 孙施文. 从城乡规划到国土空间规划[J]. 城市规划学刊, 2020(4): 11-17. (SUN Shiwen. On the transformation from urban and rural planning to territory development planning [J]. Urban Planning Forum, 2020(6): 11-17.)
- [5] 吴志强. 国土空间规划的五个哲学问题[J]. 城市规划学刊, 2020(6): 7-10. (WU Zhiqiang. Five philosophical concerns of the territory spatial planning [J]. Urban Planning Forum, 2020(6): 7-10.)
- [6] 王凯, 闫岩, 朱碧瑶. 新理念下的国家战略地区规划[J]. 城市规划学刊, 2020(6): 49-56. (WANG Kai, YAN Yan, ZHU Biyao. Planning of the national strategic areas with new concepts[J]. Urban Planning Forum, 2020(6): 49-56.)
- [7] 王佳文, 叶裕民, 董珂. 从效率优先到以人为本——基于“城市人理论”的国土空间规划价值取向思考[J]. 城市规划学刊, 2020(6): 19-26. (WANG Jiawen, YE Yumin, DONG Ke. From efficiency-priority to human-centrality: the value orientation of the territorial spatial planning based on the homo urbanicus theory[J]. Urban Planning Forum, 2020(6): 19-26)
- [8] 杨保军, 陈鹏, 董珂, 等. 生态文明背景下的

- 国土空间规划体系构建[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 16-23. (YANG Baojun, CHEN Peng, DONG Ke, et al. Formation of the national territory development planning system under the background of ecological civilization[J]. Urban Planning Forum, 2019(4): 16-23.)
- [9] 易斌, 沈丹婷, 盛鸣, 等. 市县国土空间总体规划中全域全要素分类探讨[J]. 规划师, 2019, 35(24): 48-53. (YI Bin, SHEN Danting, SHENG Ming, et al. A study on the classification of full territory and total elements in the national land use and spatial planning of cities[J]. Planners, 2019, 35(24): 48-53.)
- [10] 张京祥, 夏天慈. 治理现代化目标下国家空间规划体系的变迁与重构[J]. 自然资源学报, 2019, 34(10): 2040-2050. (ZHANG Jingxiang, XIA Tianci. The change and reconstruction of spatial planning system under the goal of modern national governance [J]. Journal of Nature Resources, 2019, 34(10): 2040-2050.)
- [11] 赵民. 国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 8-15. (ZHAO Min. On the construction logic and implementation agenda of the territory development planning system of China [J]. Urban Planning Forum, 2019(4): 8-15)
- [12] 庄少勤. 新时代的空间规划逻辑[J]. 中国土地, 2019(1): 4-8. (ZHUAN Shaoqin. Logic of spatial planning in the new era[J]. China Land, 2019(1): 4-8.)
- [13] 邹兵. 自然资源管理框架下空间规划体系重构的基本逻辑与设想[J]. 规划师, 2018, 34(7): 5-10. (ZOU Bing. Logic and conception of spatial planning system reconstruction under the framework of natural resources management[J]. Planners, 2018, 34(7): 5-10.)
- [14] 周宜笑, 张嘉良, 谭纵波. 我国规划体系的形成、冲突与展望——基于国土空间规划的视角[J]. 城市规划学刊, 2020(6): 27-34. (ZHOU Yixiao, ZHANG Jialiang, TAN Zongbo. The formation, conflicts and prospect of the planning system in China: the perspective of the territorial spatial planning [J]. Urban Planning Forum, 2020(6): 27-34.)