

国土空间规划背景下的区域协调发展模式初探

苏文龙

贵阳市城乡规划设计研究院

摘要：国土空间规划正如火如荼地快速发展，伴随区域协调发展的时代号角，贵州紧抓西部大开发、陆海新通道等重大战略，应势提出了贵阳、贵安的融合发展需求。本文在分析了贵阳、贵安的经济、设施、交通等多方面的现状实施情况下，以促进两区域相互利好为基本出发点，对融合发展的目标、国土空间、交通、设施等多个方面提出了具有可行性的融合策略和实施计划，以期探索区域协调发展的多元模式。

关键词：国土空间规划；区域协调发展；贵阳贵安融合发展

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.21.042

一、引言

城市区域间的发展模式往往离不开多维度的国家政策引导。一方面，全国逐渐吹响了国土空间规划快速发展的号角，标志着空间发展和空间治理进入了生态文明新时代，这对我们城市发展布局 and 空间战略提出了新的要求。而另一方面，自改革开放以来，区域协调发展始终是我国经济发展的重大战略之一，如何促进区域协调发展仍然是我们着重研究和解决的重大而迫切的问题。

基于国土空间规划与区域协调发展的双重背景下，结合西部大开发，一带一路、西部陆海新通道等重大国家战略，贵州抢抓“陆港复兴”、构建内陆开放新高地的关键契机，优先提出了打造黔中城市群的核心增长极——贵阳贵安融合发展，以此打造西南地区具有竞争力的战略引擎。

本文立足于融合国土空间规划的时代需求，对贵阳、贵安两区域的协调发展模式进行初步探索，并针对贵阳、贵安发展目标存在一定差距、现状建设层次不均衡，融合发展难度大等现实问题提出融合发展模式和实施思路，力求为区域协调发展提供行之有效的案例参考，对实现国家新型城镇化战略具有重要意义。

二、相关政策解读

（一）国土空间规划体系

自然资源部成立后，陆昊部长明确提出，“规划既不是城乡规划，也不是土地利用规划，而应该是国土空间规划，以后规划叫国土空间规划”。《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》中发〔2019〕18号文印发，国土空间规划最终正名，标志着我国空间发展和空间治理进入了生态文明新时代、规划体制改革进入了建立空间规划体系的新时期、国土空间规划体系建立进入了落地实施的新阶段，也意味着

一个时代的落幕，一个纪元的开始，旧格局已经打破，新体系亟待重构。

国土空间规划作为新规划体系中的一类规划，必须以发展规划为上位遵循，落实发展规划意志战略，体现发展规划统领作用。同时强化国土空间规划在新规划体系中的基础性作用，平台功能和在空间开发保护领域的刚性管控和指导约束作用，为发展规划确定的重大战略任务落地实施提供空间保障，对其他规划提出的基础设施、城镇建设、资源能源、生态环保等开发保护活动提供指导和约束¹。

国土空间规划是新时代的国家规划，建立不同层级能够全覆盖的国土空间划分体系（如城镇建设用地区、生态区、农业区等），各个分类之间一级并列，划分之后在层级、分区和类型上相应建立空间规划体系和管控细则。国土空间规划顶层设计和政策指引虽已明确，作为一项重构性的工作，体系构建正在进行，尚需时日完成，要确保开展好此项工作，必须摒弃之前的思维定势，摆脱之前技术依赖，正确认识、端正理解国土空间规划²。

（二）区域协调发展战略

改革开放以来，国家本着“先富后富”的思想，根据区位优势，经济基础，资源生态等方面衡量，采取了对东部沿海地区的倾斜政策，实施了区域非平衡发展战略。这一战略的实施，使得我国经济持续高速发展，人民生活水平不断提高，综合国力稳步上升，做大了“蛋糕”，但却没有分好“蛋糕”³。

我国地区之间、城乡之间的差距不断拉大，区域发展不平衡影响了经济、社会的健康发展。同时，由于盲目追求GDP，采用粗放式的经济增长方式而不注重资源生态的保护，使我国资源面临枯竭，生态遭到破坏，人与自然矛盾不断深化，很多地区生态污染影响到了人们日常生活。为解决区域差异扩大及生态资源破坏严重的问题，我国提出了区域协调发展战略，旨在缩小区域差异，促进经济、社会、生态之间的和谐发展⁴。

区域协调发展是全面建设小康社会、实现现代化战略目标和社会共同富裕的重大举措。我们只有实行统筹区域协调发展战略，开拓发展空间、优化资源配置、发挥各地比较优势、保持经济持续健康发展，才能加快全面建设小康社会，实现现代化战略目标的步伐，最终实现共同富裕。

三、贵阳贵安融合发展现状

（一）融合发展政策背景

推动贵阳、贵安融合发展，是贵州省委省政府适应区域经济发展新形势、谋划区域发展新思路的重要举措，是贯彻省委省政府重大决策、落实“贵安八条”中“促进贵阳市、贵安新区融合发展”、实现“贵安新区和贵阳市在产业布局、要素配置、城市规划建设、社会管理等方面统一规划、统一建设、统筹管理”的具体举措，统筹解决贵安新区发展缺乏资源要素、贵阳发展缺乏战略腹地和空间支撑的问题，推动形成优势互补高质量发展的区域空间布局，强化规划管理，保障两地近期重大项目的规划实施。

（二）融合发展现状问题

1. 区域形态、功能联系度低

在形态上，贵阳和贵安两地城市功能、道路网布局等建设现状倾向于南北纵向布局，东西横向互动交流弱，缺少功能流动的通道。在布局上，两地接壤区用地布局较少，缺少协同发展的空间载体。同时，贵安新区“中间开花”的新城建设模式在一定程度上造成与周边区域发展脱节的现象，从而导致在整体功能区上形成各自为政、融合区域部分发展粗放无序的现象。

2. 国土空间融合发展态势弱

在国土指标方面，我们对两区域余量指标、存量用地、永久基本农田以及生态保护红线等进行了分析小结，目前两地的国土空间发展现实存在困境，接壤区域现状分布大量生态敏感区（生态保护红线、永久基本农田、一二级林地、一二级水源保护区、自然保护地）等。同时，受自然生态阻隔，贵阳城市核心对贵安带动能力不强，联动发展廊道难以形成，融合发展态势不明显。

3. 产业同质化、资源不聚集

贵阳市产业发展现状主要是以大数据产业、都市农业、文化旅游业、现代服务业、装备制造业、健康医药产业等六大产业为支柱，而贵安新区经过多年来的大力发展，也初步形成了大数据产业、电子信息、制造业、新材料新能源、大健康、旅游业、现代服务业等多产业综合发展的产业体系，通过对比我们发现一些问题，产业结构同质化明显，同类产业经济产值与产业链发展差距较大，运用层与研发层衔接不足。

同时在产业联动方面，两区域关联产业空间聚集度低，生产资源分布较散，各园区联动较少，协同发展动力不足。

4. 设施分布不均，缺乏统筹规划

（1）道路交通设施

在道路路网方面，贵阳以老城为核心形成“环线+射线”的布局模式，贵安以纵向交通为主导；两区域的两种交通体系的横向联络通道仅有贵黄路（北京西路）、贵安大道、黔中大道、花安高速，因此导致两区域交通联系效率不高，所以我们说两区域南北纵向内部

联系强，东西横向互动交流弱。在城市主干路网上也存在两区域衔接不畅的问题，这是由于贵阳贵安之间没有直通的主干道路，现状交通联系都需要绕行清镇或者花溪，交通融合度亟待提高。

在公共交通方面，跨越两区域的快速公交或直达公交线路很少，并且由于两地距离较远，导致出行成本很高。目前在建的环城快铁连通贵阳贵安区域，共设置有19个站点（贵阳14站点，贵安5站点），是未来解决两地区交通联系的最主要大运量交通方式之一。

（2）公共服务及市政设施

贵阳市的公服设施及市政设施已逐渐形成设施完善，具有核心区密集、外围区域分布稀疏的特点，尤其是老城区，但由于用地空间受限的因素，老城区多数配套设施规模尚未能达标配置。其次，贵安新区由于成立时间尚短，建设年限不足，导致其服务设施分布不均，配置不足，基础建设较缓慢，医疗、教育、养老设施尤其欠缺。总体来说，两区域设施分布不均衡，协同共享能力较弱。目前贵阳贵安市政公用设施已各自成体系，通过初步测算，两区域仅能满足现状自身的使用需求，难以满足未来两区域融合发展需求的。

四、贵安融合发展构想

（一）融合发展模式

根据对贵阳贵安现状空间、人口、产业、交通、公服、市政等方面的深入研究分析，我们初步提出两区域在八大方面的融合模式：

（1）发展理念融合。贵阳作为贵州省省会、西南重要中心城市，与作为国家级新区的贵安新区融合发展，体现出更高形态，其表现为更加强化的区域职能，更高水平的对外开放，更壮大的实体经济，更高级的生态文明。

（2）生态环境融合。以生态文明为魂，理清生态本底，贯彻落实习总书记“高端化、绿色化、集约化”的重要指示与要求，严守生态保护红线，加强生态分级分区管控，加强山水环境修复与治理，促进人与自然和谐共生。结合生态资源优势，培育绿色循环生态经济，推动绿色发展，以生态优势提升城市吸引力，提高国际知名度⁵。

（3）国土空间发展融合。按照“双评价”中城镇建设适宜建设用地，扣除叠加生态红线、永久（集中连片）基本农田，梳理出可拓展用地规模，最终提出国土空间方案，以现有数博大道为基础，南北双向延伸，打通一条贯通花溪区、贵安新区直管区、经济技术开发区等区域的城市中轴线，南向贵安新区直管区和花溪区、经济技术开发区拓展，北向修文县、息烽县、开阳县拓展。同时分步推进以贵安新区直管区、老城区（云岩区、南明区）、新城（观山湖区、白云区、高新开发区）和东部产业新区为主的组团和其他组团。

(4) 道路交通融合。在贵阳贵安融合区域构建“三网四环连两区”的交通结构体系,以绿色便捷交通拉近时空距离,优先发展城市轨道交通,打造“轨道上的新区”。其次,构建更高水平对外开放—构建互联互通的现代化交通客运体系,并构建以“铁路公交化+城际铁路+市域铁路+轨道”四网融合的轨道体系,同时规划环城快铁,解决贵阳市外围组团间的旅客交流。最后,构建更高水平对外开放—打造“一核两翼”大物流格局,建设以双龙——改貌综合物流枢纽区为一核,以贵阳都拉营国际陆海通物流港和清镇国家级示范物流园区为两翼⁶。

(5) 产业布局融合。两区域坚持“高端化、绿色化、集约化”发展理念,构建“分工协作、功能互补、产业聚集”的融合发展体系。贵阳市以现代服务业为主导产业,强化都市圈经济发展纵身腹地、中高端消费贸易平台,贵安新区以壮大产业集群发展为导向,构建以大数据产业为主导的现代产业体系,促进形成经济自由贸易平台、创新产业研发基地和中高端制造基地。

(6) 基础设施融合。主要涉及给水、排水、电力、通信、燃气、环卫等工程设施融合发展。在给水工程方面,坚持水资源统筹配置,重大基础设施共建共享,地下管网互联互通,近期优化水厂配置,远期加强贵阳贵安水厂,科学调配互联互通,保障供水安全。排水工程方面,划定七大排水分区,布局污水处理厂进行远期处理。在电力通信工程方面,通过对区域骨干道路建设主要电力线路和通信线路,将各区域线路及设施连接起来,形成供电、通信资源互联互通。在燃气工程方面,根据规划路网及周边情况综合分析,沿区域主干道路成环布置中压燃气主干管,保障供气安全。在环卫工程方面,结合现状已建成的垃圾中转站,新增区域垃圾处理设施。

(7) 公共服务设施融合。按照《城市公共服务设施规划规范》《城市居住区规划设计标准》《贵阳市城市规划技术管理办法》《贵阳市新建改建居住区教育配套设施建设管理规定的通知》核算区域需公共服务设施用地规模,再基于现状公共服务设施的分布,规划布局省市级公服设施及生活圈级公服设施,推进贵阳贵安跨区域公共服务设施规划,实现公共服务全域覆盖。

(8) 体制机制融合。提出四大融合措施:一是人才引进,加快推动贵阳贵安户籍制度改革,实现户籍同城化。二是财政税收,建立跨区产业转移、重大基础设施建设合作的成本分担和利益共享机制。三是共治共享,开辟贵阳贵安企业异地服务绿色通道,建立企业信用信息互联互通共享机制。最后是土地开发,完善新型产业混合供地用地模式,建好资金池和供地池,统筹土地储备和土地出让,提高土地利用效率⁷。

(二) 融合发展实施计划

在融合计划上,以两地交界地区为切入点,建设一体化协同先行示范区,形成加速贵阳贵安融合发展的核心功能区域,对先行区的空间布局、重点功能板块、生态格局进行优先统筹考虑,并建立近期项目建设库。为了促进两区域近期融合发展,我们还提出近期重大行动计划——“123689+N”计划,作为贵阳贵安融合发展的“敲门砖”。

在实施建设上,把重点行动计划内确定的重大项目和重要服务设施与“十四五”规划以及在研、在编的国土空间规划充分衔接,优先考虑这些项目在空间布局上的定位落实,真正做到融合发展的纲领性和实践性的结合,由此才能在未来实现真正的融合发展。

五、总结

区域协调发展一直是城市不断发展、进化所研究的重要课题,尤其在国土空间规划的热潮持续冲击下,如何统筹配置土地资源,基于保护优先的原则,在有限的国土空间内实现区域性互利合作,达成双赢,共同发展更是我们需要进一步去研究和拓展的方向。笔者着重对贵阳贵安融合发展的八个方面融合模式进行描述和研究,以期为进一步的区域协调发展相关研究带来更多思路,并提出更多具有实践性的发展模式和实施措施。

参考文献

- [1] 高航. 基于“多规合一”的国土空间规划体系构建[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2022(27): 7-9.
- [2] 赵文成. 国土空间规划背景下土地利用与城市发展的协调[J]. 甘肃科技, 2022, 38(06): 51-53.
- [3] 甄文东. 中国国际战略理论: 一种框架性分析[D]. 中共中央党校, 2014.
- [4] 王茜. 新时代关于区域协调发展的理论与实践研究[D]. 集美大学, 2021.
- [5] 柳清清, 田甜. 区域文化背景下闽台生态旅游融合发展研究[J]. 海峡科学, 2019(09): 13-15+26.
- [6] 肖慎, 胡俊豪, 吴迪. 我国区域多层次轨道交通融合发展研究[J]. 现代交通技术, 2021, 18(04): 82-86.
- [7] 张颢瀚. 转型与融合: 长三角地区一体化发展的体制机制建设[J]. 中国浦东干部学院报, 2012, 6(05): 28-39.

作者简介: 苏文龙, 男, 出生于1989年4月, 最高学历为硕士研究生, 现工作于贵阳市城乡规划院, 职务为注册规划师, 职称为工程师, 研究方向国土空间规划。