

高质量国土空间新格局下 衡阳都市区一体化发展的探索与实践

陈湘衡

衡阳市规划设计院

摘要：本文通过对衡阳都市区的研究，分析了都市区的范围、现状、一体化发展策略和路径、空间治理、发展评估与监测等，并提出了相应的政策建议。

关键词：区域协同发展；都市区；一体化；空间治理

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.14.046

引言

在经济全球化不断深入和我国城镇化水平不断提升的背景下，都市区一体化发展成为越来越多城市发展的方向与重点^[1]。衡阳市中心城区行政区面积518.35平方公里，占市域总面积的比重小（仅3.4%），制约了城市综合实力和辐射水平的提升。在人口、经济集聚等方面，在省内同级别中心城市中不占优势。衡阳存在由单一城区走向都市区的客观需求。

高质量国土空间发展新格局下，衡阳市需以建设都市区作为提升核心竞争力的重要抓手，在中心城区辖区面积较小的条件下，推进都市区无区划布局、一体化发展，统筹资源配置，提升省域副中心城市能级，构建区域协同发展的新型城镇化格局。

一、都市区内涵

在我国，研究都市区这一现象是从地理学者开始的。北京大学周一星教授^[2]提出了中国都市区的界定标准，认为凡城市实体地域内非农业人口在20万以上的地级市可视为中心城市，有资格设立都市区等。方创琳等^[3]人认为在集聚和扩散的核心动力下，中心城市经过“城市—都市区—都市圈—城市群—大都市带”的时空演化过程，把都市区和都市圈作为对大都市带演化阶段的描述。在应用实践与学术讨论的交织推动下，都市圈内部和外部的空间结构愈发清晰，富有中国特色的“都市区—都市圈—城市群”三级“城市—区域”地域空间体系逐渐明朗^[4]。在中国城市管治背景下的都市区空间范围一般界定在中心城市行政管辖的地域范围内，都市圈是跨市域的地域空间组织^[5]。

二、都市区范围划定

（一）基于城镇发展条件的初步划定

参照相关案例识别方法，以城镇化特征和城市流的交集作为都市区的空间范围，指标选取如下表1所示。

按照50公里范围划定辐射范围，通过外围乡镇发展

表1 主要指标评价选取情况

分类	发展指标	流指标
一般特征	非农产值比重（75%）	现状城市之间经济联系的紧密程度、通勤时距、生态安全、资源保障以及行政区划等因素。以快速轨道交通和高速公路1小时通勤覆盖的区域为主。
	非农就业比重（60%）	
	人均GDP	
	人口密度	
	城市化水平（40/60%）	
衡阳选取指标	城镇化率（取值>外围市县平均值45%）	0-D联系分析（基于各乡镇人口、企业个数）
	人口密度（>外围市县平均值480人/平方公里）	1小时交通通勤范围（目前基于驾车分析，以城市中心计算）
	常住人口增长幅度（>0，人口净流入）	

基础、流指标的5个具体指标分析，每个指标按照1分计算综合得分，通过叠加取合集，得到都市区特征识别结果，其中3分以上的包括云集镇、三塘镇、泉溪镇、咸塘镇、西渡镇、樟树乡、板市乡、集兵镇、开云镇、大浦镇、新塘镇、洙水镇、水口山镇、祁东县城区、常宁市城区、耒阳市城区。

（二）基于规划统筹要求的校核

综合考虑历史上的城镇协调区划定范围、区域重点统筹要素等内容，校核都市区范围。重点考虑：1）衡山与周边生态文化资源需要整体统筹，解决旅游资源单一的问题，整体发展文化旅游，增强休闲体验；2）南

岳区与开云镇需要整体统筹，解决文化旅游服务设施不足等问题。将开云新区纳入；3）衡南县南岳机场需与中心城区功能布局整体统筹，并与铁路枢纽、港口等形成多式联运；4）推动区域的产业协作（包括西渡镇、云集镇、大浦镇等），促进产业协同发展。

通过校核，筛除常宁市的水口山镇、衡东县的新塘镇和洙水镇，增加衡山县的萱洲镇、店门镇、永和乡，衡阳县的岫嵎乡和樟木乡。

（三）都市区范围划定结果

综合划定衡阳都市区范围，包括石鼓区、蒸湘区、雁峰区、珠晖区、南岳区行政辖区范围，衡南县城、咸

塘镇、泉溪镇和三塘镇，衡山县开云新区、萱洲镇、店门镇、永和乡，衡阳县城、樟树乡、板市乡、集兵镇、岫嵎乡、樟木乡及衡东县大浦镇，总面积约2200平方公里。

三、都市区现状特征与问题

（一）南北分异，但统筹不足

衡阳都市区的北部地区以衡山为主体，生态要素密集，生态极重要区和重要区面积占比达到80%左右，城镇建设开发适宜性较差。南部以中心城区为主体，城镇发展基础较好，建设开发适宜性较高，城镇人口集聚度也较高。从六普以来的人口变化情况来看，都市区范围六普以来总计增加25.51万人，大部分主要基于南部城镇人口的增加。

（1）南部一体化发展趋势明显，但产业缺乏协调，导致核心竞争力不强

中心城区产业园区面临空间发展瓶颈，周边城镇的产业空间集聚不足，处于中低端水平。整体来看，基于中心城区行政区划存在行政壁垒，各类要素集聚于中心城区，而辖区面积有限，可统筹调配的资源不足，导致衡阳市的核心竞争力不足。

（2）北部衡山的交通与功能的不协调，导致旅游发展不足

衡山价值资源的交通可达性不足，且旅游产品单一，服务配套不完善。主要体现为旅游业态单一，缺乏高品质旅游配套服务，旅游类型受到局限。衡山周边文化资源丰富，但旅游价值尚未发挥。部分文化遗产影响力不足，没有形成完整连贯的展示系统。乡村旅游刚刚起步，有待整体统筹并提升品质。

（二）枢纽汇聚，但联系偏弱

衡阳市为国家铁路南北通道节点地区，铁路枢纽在华中地区重占据重要地位。衡阳南岳机场发展迅速，区域地位逐渐显著，但南岳机场、南岳区的通达性不足。首先，枢纽间及各主要区间联系弱。南岳机场缺乏高速覆盖，南岳区与市区联系不足；其次，缺少快速公共交通系统，核心枢纽的旅游交通组织功能不强，旅游集散设施不完善，缺乏旅游专线，且机场至周边地区的公共交通存在班次较少、运行间隔长、收班时间早等问题，旅游集散依赖出租车和小汽车。

四、都市区一体化的规划探索与路径

（一）构筑都市区一体化空间格局

1. 总体策略

针对都市区现状存在的问题，需面向区域、功能协同、突破区划、拓展产业。北部促进松木经开区产业的转型升级，建设松木-樟木-大浦产业联动区，同时利用生态资源建设山水文化廊道；南拓部依托现状高新区，结合陆港枢纽和产业平台优势，引导城市向南拓展，构筑高新技术产业和产业承接战略平台；中部集聚核心功能，建设公共服务轴，在老城商业文化和行政基础上，城东环耒水湾打造区域服务中心，城西建设科技创新中心；西部通过高新区向西辐射樟树乡、三塘镇，并联动西渡高新区，拓展新兴产业功能。

2. 都市区空间格局

（1）做强衡阳主城区。推动中心城区与衡南县城、三塘镇和樟树乡等共同形成主城区，建设现代服务业和高端新兴产业集聚高地，主要承担区域综合服务中心、科技创新、先进制造等战略性功能，形成引领衡阳发展的增长极。

（2）提升南岳旅游发展片区。整合南岳区、开云新区及萱洲镇、店门镇等周边乡镇旅游资源，共同打造世界旅游目的地，承担山水观光、文化体验、康养休闲、宗教研修等休闲旅游功能。

（3）优化西渡产城融合发展片区。提升衡阳县城的承载力，建设环境优美、文化彰显、产城融合的生态宜居城区，承担生物医药、轻工制造等都市工业和现代物流功能。

（4）集聚大浦化工产业功能区。依托大浦镇和松木经开区樟木片区打造全省重要的化工、有色、能源产业基地，发展盐卤化工、有色金属、机械制造、现代物流等产业。

（5）打造衡山一雁城山水画廊。依托风景绿道与湘江水路，串联各文化景观资源，加强南岳衡山与中心城区的联系，以店门、萱洲、岫嵎等乡镇为支撑，形成展现山水文化魅力的生态文旅廊道，发展农业观光、文化休闲、健康运动等新业态新功能。

通过资源整合和区域联动，构建“一城三区一廊”整体发展格局，推动都市区一体化发展。

（二）都市区一体化发展路径

1. 产业分工协作

落实“一核两电三色四新”十大产业链涉及的主要园区，布局“链跨园”。预留产业发展空间，支撑十大产业集群发展。

（1）南部整合衡阳高新区、白沙绿岛高新区、衡南产业开发区，依托陆港与南岳机场等交通枢纽优势，整合打造高端产业承接和高新技术产业战略平台。重点发展电子信息、数字经济、核技术应用、新型能源与电力装备（输变电）、钢管加工、新能源汽车等产业。

（2）东部整合松木经开区和衡东经开区，以大浦为重点承接松木经开区盐卤化工扩能需求，着力推进产业升级与先进制造集聚，打造先进制造业战略平台。重点发展盐卤及精细化工、新能源、新材料、有色金属及新型合金等先进制造业。

（3）西部以西渡高新技术产业园为主体，联动三塘镇、樟树乡，对接衡州大道数字经济走廊，建设新兴产业拓展区。发展生物医药、轻工制造、教育培训等产业。

（4）北部以南岳衡山为核心，整合周边萱洲镇、永和乡、店门镇、岫嵎乡的生态文化资源，并联合白果镇、东湖镇、岭坡乡等，构建“环南岳衡山旅游经济圈”，建设文旅康养服务高地。发展文化体验、生态休闲、运动康养等功能。

2. 公共服务设施共建共享

（1）文化旅游设施：在中心城区设置文化旅游中

心；在衡南县城新建云集窑址博物馆；在衡山县开云新区新建文化艺术和旅游服务中心，展示地方文化特色，打造旅游集散中心。

(2) 体育设施：在衡阳、衡南和衡山县城建设体育中心，与衡阳中心城区共同承办运动赛事，并拓展水上运动以及专项体育运动，打造高等级综合训练基地。

(3) 医疗设施：创建国家区域医疗中心；在衡阳、衡南、衡山县城和南岳区布局二级以上医院，鼓励设置三级专科医院。鼓励有条件的区域发展康养、医疗旅游等健康服务业，建设医养结合的综合康养基地。

3. 基础设施互联互通

(1) 建立一体化交通格局，实现中心城区至各城镇组团45分钟可达，支撑和引导都市区功能集聚。

构建由大中运量客运系统、中低运量客运系统和市郊列车构成的多层次客运系统。包括由白沙南延至南岳机场的大中运量系统；中心城区至南岳城区、西渡镇的中低运量系统；远期利用长衡城际富余运力开行南岳城区—中心城区—南岳机场的市郊列车，并研究衡阳站开行市郊列车的可行性。

加强都市区外围组团之间的快速联系。依托许广高速、衡邵高速、泉南高速、京港澳高速和南岳高速服务各城镇组团实现长距离出行，形成高速公路绕城环。依托三环路衔接G107、G322、S219、S336、S337等外围国道，实现中心城区周边组团之间的快速联系，通过G240、S336等实现南岳区、开云镇、大浦镇之间的快速联系。

加强中心城区与南岳区、西渡镇、大浦镇、衡南县城的多通道路网建设。北部至南岳城区，加快推进G107、S214、S219改扩建工程，预留G107远期外绕线；西部至西渡镇，依托船山西路快速路，推进S336改扩建；东部至大浦镇，加快推进船山东路快速路建设、S336改扩建；南部至衡南县城，加快推进蔡伦大道快速路经白沙绿岛南延至衡南县城、G107南段改扩建，白沙大道南延至衡南县城。

(2) 推进供水、供气、污水、垃圾处理等市政基础设施的共建共享。推进衡南县三塘镇、咸塘镇、泉溪镇等周边城镇接入城区基础设施网络；南部新建水厂，服务中心城区、衡南县城和三塘镇；北部推进南岳区与衡山县的供水、污水、供气以及垃圾处理设施的统筹共建。

4. 生态环境共保共治

统筹山体、河流水系、林地、农田等自然基底，保护北部衡山国家级自然保护区、响螺峰国家森林公园等自然保护地，加强水土保持，保育森林植被、湿地水网，保护生物多样性。与此同时，需打造联通山水、功能复合的绿色清水廊道。开展水源涵养林和水土保持林建设，实施河道水体污染治理、生态修复和景观提质，完善休闲步道和休憩场所。

(三) 都市区空间治理

规划与治理相融互馈，以有效的空间治理促进都市

区的空间组织优化和效率提升。先期以政府为主导，探索完善机制建设、平台建设和空间规划，调动市场、社会、社区等力量的积极性，逐步形成多元共治、相互监督的良性治理机制^[6]。在实施中，可对管理模式进行创新，构建联动工作机制，做好统筹管理，做好建设用地指标以及产业用地的把控。与此同时，需对供地模式进行创新，以土地整备的方式开展，引入土地所有权置换以及连片开发与改造等，探索一条都市区空间治理的新路径和新模式。

(四) 都市区一体化发展评估与监测

建立有效的监测和反馈机制，从经济指标、交通指标、环境指标、社会指标、民意调查等方面及时跟踪和评估都市区一体化发展的进展和效果，提出定期报告和评估的建议，以利于政策调整和改进，促进都市区一体化的持续发展。

五、结论与建议

(一) 结论

衡阳都市区一体化发展是促进区域经济协同发展、提升城市竞争力的重要途径。通过区域产业分工协作、基础设施互联互通、公共服务设施共建共享、生态共治等，可以整合资源，加强区域间的合作与协调，提升城市能级，引领高质量发展新格局。

(二) 建议

(1) 强化规划协同和评估机制。建立针对都市区整体和各县市区的差异化绩效考核体系，定期展开规划实施评估，动态检测都市区资源要素流动变化和一体化发展情况。

(2) 完善重大利益协调机制。如都市区合作项目成本共担、利益共享机制，加强产业转移、园区合作和基础设施共建共享等项目的协调机制。

(3) 探索市场化、多元化生态补偿机制。推进生态受益地区通过对口协作、产业转移、园区共建、人才培养、就业扶持等方式进行生态补偿。

参考文献

- [1] 杨舒怡, 田雯宇. 都市区一体化背景下的交通发展[J]. 综合运输, 2023, 45(05): 49-52.
- [2] 周一星, 史育龙. 建立中国城市的实体地城概念[J]. 地理学报, 1995, 50(5): 17-25.
- [3] 方创琳. 城市群空间范围识别标准的研究进展与基本判断[J]. 城市规划学刊, 2009(4): 1-6.
- [4] 申明锐, 王紫晴, 崔功豪. 都市圈在中国: 理论源流与规划实践[J]. 城市规划学刊, 2023(2): 57-66.
- [5] 黄亚平, 吴挺可. 我国都市圈研究的综合述评与展望[J]. 华中建筑, 2021, 39(04): 6-10.
- [6] 刘涛, 周强, 刘作丽, 解永庆, 宋健. 国际大都市区空间发展规律与空间治理[J]. 城市发展研究, 2017(11): 64-69.

作者简介: 陈湘衡, 1986年4月, 女, 湖南衡阳, 汉, 本科, 工程师, 现主要从事的工作: 城乡规划。