

联动发展导向下的边界地区小城镇跨区域规划探索

文 / 白永锋 西安启恒测绘工程有限公司

侯明豆 中智投工程管理有限公司

王 锋 陕西嘉明空间信息技术有限公司

摘要：边界地区的小城镇在区域的发展格局中，长期面临着诸多的困境，包括基础设施滞后、政策覆盖率不够与自然地理条件受限等，致使其发展水平较为滞后。在区域协调发展战略深入推进的背景下，传统行政区划壁垒逐渐松动，这使得边界地区小城镇迎来了更多发展机遇。立足于联动发展导向，采取跨区规划的方式，可以将边界地区小城镇的行政边界束缚有效打破，保障资源共享、功能互补和产业协同等目标的实现，进而为边界地区整体的繁荣和高质量发展提供助力。文章旨在构建基于联动发展的跨区规划机制，以促进边界地区小城镇整体能级的提高，为区域均衡发展夯实基础。

关键词：联动发展；边界地区；小城镇；跨区规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.19.054

引言

改革开放后，我国经济呈现出了持续且高速增长的趋势，在此背景下，城市化步伐也日益加快，区域的发展格局也越来越多样化。这一过程，逐步壮大的就是核心城市群，而对于边界地区的小城镇来说，受限于地理位置、政策支持等因素，发展始终处在滞后和缓慢的状态，也给区域的协调化发展造成了制约。边界地区小城镇在不同行政区域中占据着桥梁纽带的位置，且对于区域资源配置、生态屏障建设等的作用不容小觑。新时期，面对区域融合发展的新要求，联动理念应运而生，其强调要将区域间的行政壁垒打破，为跨区域的协作提供源源不断的动力。以此为背景，围绕边界地区小城镇跨区规划展开探讨，具有重要战略意义。

一、联动发展的要求

（一）解决发展动力不足的问题

从现阶段我国边界地区的小城镇看，面临的一个严峻问题就是发展动力不够，具体表现为经济基础薄弱、产业结构单一且存在严重人口外流情况等^[1]。据国家统计局数据显示，全国陆地边界线在2.2万公里左右，边界地区范围内的小城镇中，约60%的GDP比全国县域水平低。如云南省的文山州，2021年麻栗坡、马关、富宁三个县的人均GDP大概约为全国平均水平的45%，同时二三产业占比不足60%，比全国85%的平均水平低。面对这种发展动力不足的问题，必须以联动发展为导向进行跨区规划，采取产业协同、基础设施互联等方式来突破发展困境。

表1. 典型边界小城镇经济指标对比（2021年）

区域	人均GDP	二三产占比	人口净迁移率
全国县域平均	5.8万元	85%	-2.1
云南文山三县	2.6万元	58%	-12.4

（二）推动生态优先、绿色发展

边界地区一般处于我国的重要生态屏障区，而在联动规划的过程中，核心原则就是生态优先、绿色发展。比如大兴安岭地区，据2024年国家林草局数据显示，这一区域的森林覆盖率达到85.7%左右，但需要注意，该区域周围的20个边界县内，个别县仍有毁林开荒的情况存在。再如三峡库心地区，有不完全统计显示，此地现有514种野生动物，在重庆市动物种类中占比约为60%，同时有共计932种植物，隶属145科、510属，在重庆市植物种类中的占比在15.5%（如表2）。结合这一边界地区的生物情况看，若不能加大生态优先、绿色发展的推动力度，生物多样性发展必然会受到制约。基于此，联动规划中要构建生态补偿机制、跨区共管模式，以更好修复边界地区的生态环境。

表2. 三峡库心地区野生动植物资源统计

类别	物种数量	分类情况	占重庆市比例
野生动物	514种	-	60%
野生植物	932种	145科、510属	15.5%

二、边界地区小城镇联动发展困境分析

一方面，城镇间的分工协作与跨区联动有助于协同效应的发挥，还可以促进区域整体竞争实力的提升。但需要注意，对于边界地区而言，由于其小城镇规模小，不具备较强实力且人口密度低，加上欠缺发展资源和层级较低，所以在发展的过程中通常很难立足于相邻城镇来获取一定的发展机遇，这种情况下，互相之间自然不具备较强的联动意愿。另一方面，由于边界地区欠缺更完善的交通基础设施，所以给边界地区小城镇之间要素流通、跨区联动造成了极大的限制。尤其是受限于交通条件，一些小城镇可能无法充分开发、利用自身的各种

资源，且即便个别城镇随文旅融合导向，加快了旅游业的发展步伐，但由于景区和乡镇之间并未建立较强且紧密的联系，所以也给跨区的联动发展带来了一定制约。

三、基于联动发展的边界地区小城镇跨区规划思路

（一）从单打独斗转变为联动发展

结合城镇传统的发展模式看，边界地区小城镇因面临诸多的限制性因素，包括地理区位、资源禀赋等，极易出现各自为政、单打独斗的发展情况，浪费资源的同时，也难免会产生重复建设与功能重叠等方面的不良问题。而在联动规划的过程中，要想真正解决以上问题，应转变发展的思路，由单一行政区自我发展逐步转变到跨区、跨行政边界的联动发展方面^[2]。对于联动发展，其强调要共享资源、互补功能，同时治理也要呈现出协同化的趋势，要借助跨区合作机制的构建，如产业园共建、基础设施共享等，保障资源整合、优势互补目标的良好实现。如边界地区相邻城镇可协同进行产业平台的构建，为产业链上下游分工协作提供促进作用，保障边界地区整体实力的提高。采取此种联动举措，小城镇间的行政壁垒可被打破，区域总体的抗风险力、发展韧性也会实现双提升。

（二）从小区域联动到大区域联动

在小范围区域联动目标得以实现的前提下，要加快小区域联动向大范围区域联动的演进步伐。此种扩展并非是单纯的空间范围扩大，其突出了发展层次、协同深度的针对性提升。而立足于大尺度区域发展战略，将小城镇发展纳入其中的情况下，如城市群、都市圈等，有助于区域核心城市发展资源、市场要素的紧密对接。在这方面，边界地区小城镇可跟随国家一些重大战略的指引，包括京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设等，寻求自身新的定位，并在区域产业链、创新链中主动融入进去。通过在更高层次交通网络、信息平台等建设中的参与，小城镇在区域内的功能节点地位可明显得到提高。不仅如此，加快推动大区域的联动也能够获得更多的政策支持以及资金投入等，这对于小城镇跨越式发展的实现有重要促进作用，也可以推动小城镇在区域格局内战略地位、价值的提高。

（三）从低层级联动到高层级联动

近些年，区域协调发展虽备受关注，但从区域早期的联动看，大多停留于基层政府间的松散合作或项目层面的对接上，系统性、制度保障欠缺。而在联动发展深入推进的背景下，早期的低层级协作必须要转变为高层级机制化、制度化的联动。高层级联动指的是立足于更高行政层面或区域治理平台，就稳定的协同机制进行构建，如跨区发展规划构建、联合管理机构设立等，以实现机制化的联动目标，将行政分割有效打破，推动资源高效化配置、公共事务治理协同化发展^[3]。不仅如此，

高层级联动中，也可从统一市场规则、生态环境治理机制等的建设出发，以促进区域治理整体水平的提高。如依托省级或国家级层面的统筹，为边界地区小城镇多方面政策的协调提供推动力，包括土地、税收等，助力区域协调发展制度环境的良好建设。

四、基于联动发展的边界地区小城镇跨区规划路径

（一）转变观念，夯实联动基础

联动发展下边界小城镇的跨区规划，最关键的一点就是积极转变传统的思想观念。一直以来，受限于行政区划体制，各地在诸多方面的各自为政和互相割裂现象较为普遍，如资源配置、产业布局等，造成了区域整体的低效化发展问题。面对此种情况，要将过去“画地为牢”的传统思维积极摒弃掉，跟随联动发展的导向树立全新理念，即区域一体化、发展协同化，把边界小城镇对接到大范围区域的发展格局之中，做好统筹化的考量工作^[4]。具体来说，要立足于规划协同的视角，将跨行政区的联合规划机制积极构建起来，为地方政府间竞争关系逐步转变为合作关系提供引领、带动作用。其中还可以针对性设立区域发展协调组、或建设联席会议制，采取协同化、统筹化的方式就区域内的重大事项进行制定，包括发展战略、产业分工等，保障小城镇之间政策、资源等互通共享目标的良好实现。以北京市为例，其在推动区域协同发展的过程中，围绕中关村科学城、怀柔科学城、未来科学城与北京经济技术开发区树立了“三城一区”的建设理念，其中为了将组织协调作用充分发挥出来，选择采取如图1的路径来进行联动发展，这种联动规划与发展路径值得更多边界小城市借鉴。

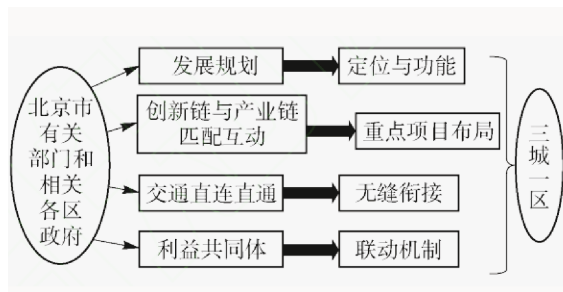


图1. 北京“三城一区”发展

（二）科学规划，促进资源互补

科学规划对于资源互补、区域功能布局的优化有重要作用。前文阐述，边界城镇的资源禀赋、产业结构等差异相对明显，所以在科学规划的过程中，要站在区域整体的角度，就各地发展潜力、功能定位进行统筹考量，使重复建设、资源浪费等情况得到良好规避。第一，充分考量区域的发展需求，以系统化的方式评估各地资源，如资源承载力、产业基础等，以此为前提，量身定制发展路径。如一些边界城镇适合走现代农业的发展之路，还有城镇可能更适合发展特色文旅或加工制造业等，所

以要在规划中科学、合理划定区域的重点发展轴,为资源集中、或倾斜到优势地区提供引导作用,这样一来,区域内的分工与协同目标也能逐步实现。第二,立足于跨区的角度,将空间规划协同机制构建好,为区域的土地利用、交通网络等专项规划的紧密对接、深度融合提供促进作用。该方面要注重对区域总体规划的统一编制,为各地空间布局、基础设施衔接等方面的无缝对接提供保障。这也有助于区域范围内“一张图、一个目标、一套标准”这一规划体系的逐步形成。第三,在规划的动态调整与优化上提高关注度,具体可借助跨区监测评估机制的构建,定期评估规划的执行、具体落实效果,进而实现对规划内容的及时优化、调整目的,突出规划对区域发展变动情况的充分适应性。

(三) 整合特色, 打造产业链条

联动规划中,整合边界城镇特色资源,将具备区域竞争力的产业链条积极构建起来也十分必要。尽管边界小城镇并不具备规模优势,但其在某一产业领域也必然存在独特性,像是特色农业、手工艺品等,而将该方面特色资源有机整合起来,积极构建区域联动、产业协同的发展模式,可对区域整体经济实力、影响力的提升提供促进作用。实践中,要从区域的主导产业出发,将跨区产业链条构建起来,如侧重区域内的小城镇进行相应功能区的划定,也就是说可规划某一城镇就农产品初加工进行发展,而对另一相邻小城镇来说,可安排其承担深加工与品牌营销等责任,这有助于上中下一体化产业分工体系的构建^[5]。不仅如此,对于区域内的企业,当地政府也要加大引导与鼓励力度,推动企业之间技术合作以及资本联合,保障区域内的产业集群效应逐步形成,促进区域产业总体竞争力的提高。与此同时,规划中也要深度整合产业链、创新链,要积极建设产学研协同化平台,以促进区域创新能力的不断提高,该方面可就技术服务中心、创业孵化基地等进行共建共享,以达到对更多人才、科研机构与科技企业的有效吸引目的,使小城镇的发展能够增添更多新活力、新动能。

(四) 完善设施, 统筹配置资源

受到历史因素的影响,边界地区普遍性的问题就是基础设施薄弱、公共服务滞后,且生态环境也处于较为脆弱的状态,上述问题的存在给区域的一体化进程造成了制约。对此,跨区规划的核心应聚焦于“设施互联互通、资源统筹配置”,以促进区域基础设施的现代化建设和发展,并保障区域公共服务的均衡化发展、生态环保目标的良好实现。对于交通基础设施,要将高效且便捷的区域交通网构建起来,尤其是对于区域范围内的“断头路”及其带来的阻碍,要有效打通好,并注意区域“微循环”的优化,确保小城镇、周边城镇间即时的通勤圈、经济

圈得以良好形成^[6]。其中也要加快建设多层次的交通体系,包括铁路、公路与城轨交通等,促进区域交通通达性的良好提高,保障区域内各资源的自由流动、畅通流通。在公共服务设施方面,区域内要加快对诸多资源的共建共享力度,包括教育、医疗等资源,如可通过跨区域医疗联合体的构建,保障优质医疗资源远程共享目标的实现;而在教育资源方面,可采取联合办学、师资共享等手段,促进区域教育质量的提高。生态环保也是不容忽视的要点,可站在跨区的视角,针对性构建生态协同治理机制,使水资源、土地与森林等资源的开发利用、保护得到统筹规划,为绿色基础设施的建设提供助力。如边界的小城镇可联合开展生态环保项目,包括水源治理、生态修复等,通过生态廊道、绿色屏障的打造,实现区域生态质量的整体提升。

结语

在区域融合发展的背景下,边界地区小城镇以联动发展为导向进行跨区规划,既是破解区域发展不均衡难题的一个关键举措,也是推动新型城镇化高质量发展的必然选择。通过制度创新与空间整合,促进资源要素优化配置、功能布局统筹协调等目标的良好实现,能使边界地区内生动力被唤醒。面对当前国家对一体化发展战略的持续推进,我国边界地区也要抓住机遇,强化小城镇之间的合作力度,以跨区规划为引领,推动边界地区优势互补、互利共赢这一发展新格局的形成,更好支撑并推动全域的协调化、一体化发展,以便为新时代我国经济的建设与增长提供动力源泉。

参考文献

- [1] 马丽,王子蘅,段高文.长江经济带三大跨区域城市群产业联动发展研究[J].中国国情国力,2023(5):17-22.
- [2] 肖礼军.联动发展导向下的边界地区小城镇跨区域规划探索[J].小城镇建设,2023,41(5):52-60.
- [3] 曾刚.长三角城市协同发展能力评价及其区域一体化深化路径研究[J].华东师范大学学报(哲学社会科学版),2021,53(5):226-236+242.
- [4] 张爽,张哲,辛灵,武芳.长三角一体化与“一带一路”融合发展:现状、问题与对策[J].国际贸易,2025(3):32-42.
- [5] 肖志中,林建伟,王俊杰.大都市区引领的跨界治理模式与规划实践——以武汉为例[J].上海城市规划,2019(2):33-40.
- [6] 廖富洲,徐延军.构建和完善中原城市群跨区域联动发展机制[C]//2018中国发展论坛论文集.2018:85-93.