

我国沿海区域规划的发展历程和未来展望

董震

(大连海事大学公共管理与人文学院 大连 116026)

摘要:“区域规划”(regional planning)是空间规划的重要分支,一般特指规划广度高于城市但低于国家的政策部署,属于承上启下的中观规划。在目前规划体系中,我国沿海区域规划主要由国家总体规划、跨省区域规划、省内区域规划、城级试点规划4个层次构成。依据区域规划工作的主导规划类型,将我国沿海区域规划的发展历程大致分为产业规划、国土规划、城市规划、区域规划4个时期。时至今日,我国已经初步建立起国家、跨省、省内、城级试点四位一体的沿海区域规划体系,围绕长三角、珠三角、环渤海三大跨省区域,形成了部署较为具体、涵盖较为全面、基本具备稳态化更新机制的沿海区域规划框架。未来我国的沿海区域规划建设应侧重拓展沿海区域规划的空间涵盖广度,加强沿海区域规划与“一带一路”战略的联动,做好沿海区域规划的更新准备工作,并努力推动城级试点规划的进一步落地。

关键词:区域规划;空间规划;海洋强国;一带一路

中图分类号:C916;TU982.2;P7

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2017)05-0026-07

The Developing Summary and Future Outlook of Chinese Coastal Regional Planning

DONG Zhen

(School of Public Administration & Humanity, Dalian Maritime University, Dalian 116026, China)

Abstract: Regional Planning refers to the policy arrangement concerning wider than city planning but narrower than national planning. It is a key branch of Spatial Planning which combines various levels of planning together. Among current planning system, China's coastal regional planning is consist of general planning, inter-province planning, province planning and city-level experimental planning. China's coastal regional planning had experienced four developing periods: industrial planning period, territorial planning period, city planning period and regional planning period. Nowadays, China has already set up a properly structured coastal regional planning framework. In future, China's coastal regional planning should focus on four aspects of development: (1) Exten-

收稿日期:2017-03-16;修订日期:2017-03-22

基金项目:辽宁省社会科学规划基金青年项目(L15CSH005);中央基本科研业务费青年骨干教师基金项目(3132017092);中央基本科研业务费大连海事大学“十三五”重点科研项目(3132016365).

作者简介:董震,讲师,硕士生导师,博士,研究方向为海洋社会学和航海社会工作,电子信箱:dongzhen@dlmu.edu.cn

ding planning coverage;(2) Enhance the collaboration between regional planning and Belt & Road Initiative;(3) Prepare for the future mass update of coastal regional planning;(4) Promote the advancement of City-level experimental planning.

Key words: Regional Planning, Spatial Planning, Marine Power, Belt and Road Initiative

1 沿海区域规划的概念界定

“区域规划”(regional planning)是一个经济地理学概念,是空间规划的重要分支。它兴起于20世纪初,自20世纪60年代开始获得各国的广泛关注。从最基本的意义上讲,“区域规划”是指在一定区域内对于国民经济建设和土地利用的总体政策部署^[1]。它是一种公共政策,主要通过调查研究,分析和评估特定区域空间中的可用资源,为区域发展的具体实践提供指导和参考。在空间规划体系中,“区域规划”一般特指规划广度高于城市但低于国家的政策部署^[2],属于承上启下的中观规划。

区域规划是国家大政方针的操作化维度,是宏观调控的重要政策手段,同时又与地方在执行层面上直接关联,对地方的发展建设实践起到提纲挈领的引导作用。尤其是20世纪70年代以来,“区域规划”由单一的经济规划扩展为综合性部署^[3],要求超越“唯经济论”的逻辑,从更广阔的社会和生态环境系统出发对区域发展进行评估和考量。时至今日,“区域规划”的基本理念逐渐由静态化的空间配置转向为动态化的过程引导,区域规划的目标不再是单纯一时一地的数据增长,而是要求构建和完善区域治理框架,维持区域发展的良性循环。正因于此,区域规划对于一国经济和社会发展都具有至关重要的指导作用,在空间规划和发展规划领域都具有不可替代的重要性。

改革开放以来,沿海区域规划逐渐成为我国区域规划建设的热点和重点。濒临海洋的沿海地区拥有较为丰富的降水和相对便利的交通条件,向来是人口稠密、经济繁荣、环境舒适的“宜居”区域。在我国,“沿海地区”主要是指辽、冀、津、鲁、苏、浙、沪、闽、广、桂、琼、港、澳、台14个沿海的省级行政单位所辖的地区和海域。新中国成立初期,由于种种特殊历史原因,我国的沿海地区在国家整体规划中曾经短暂地居于附属地位,甚至边缘化为抵抗可

能打击的潜在“前线”,但改革开放以后,这一地区重新成为我国经济社会发展的前沿,在社会主义建设中发挥着越来越重要的作用。可以说,重点突出、布置有序的区域规划是沿海地区经济稳步增长,社会安定进步的前瞻性保证,同样也是沿海一内陆区域协作必不可少的政策性指导。因此,为了更加系统科学地制定沿海区域规划,有必要对中国沿海区域规划的发展作一梳理,以了解其发展趋势,进而由点带面地完善整个空间规划体系。

2 我国沿海区域规划的构成层次

在上述界定的基础上,我们将“中国沿海区域规划”定义为:以我国沿海省级行政单位所辖的特定地区或海域为规划对象,针对区域内资源展开的综合性部署。在目前的规划体系中,我国沿海区域规划主要由如下4个层次构成。

(1)国家总体规划,即国家出台的与区域规划相关的总体性规划或指导意见。要理解我国沿海区域规划的发展逻辑,首先应该意识到,沿海区域规划必定嵌入在国家总体规划的结构当中,不能割裂开来单独审视,而应与总体规划的指示形成有机参照。具体来讲,3类规划可能对沿海区域规划的制定和设置产生影响:一是国家发展规划(在我国表现为各个“五年计划”或“五年规划”),它是沿海区域规划的大局环境,现阶段中国的任何规划从根本上讲都是为国家发展规划服务的,中国每个阶段的“五年规划”都构成了当时沿海区域规划的逻辑主线;二是国家产业规划,它针对某一产业的发展定位、产业体系、产业结构、产业布局、经济社会环境影响、实施方案等展开计划和部署,对特定区域的经济形态产生显著影响,尤其是在近年来沿海区域产业内迁、产业链形态转换的背景下,有可能直接改变沿海区域规划的预期设计和建设部署;三是特定功能性规划,它围绕国家层面上特定建设目标或发展战略展开,相当于有主题的指挥棒,能够直

接调动规划所涉区域的发展侧重点。严格来说,国家总体规划是我国沿海区域规划的宏观起点,其下几个层面的沿海区域规划都可以看作是地方政府对于国家意志的执行或回应。

(2)跨省区域规划,即涉及区域横跨若干个省份、多省协同联动的区域规划。这一层面的沿海区域规划以“省”(直辖市/自治区)为主要规划单位,从区域一体化的视角出发去打破行政边界,优化整合资源,谋求省际区域格局的突破性进展。跨省区域规划是我国沿海区域规划的核心组成部分,也是改革开放以来我国沿海区域规划的建设重点。2010年出台的《全国主体功能区规划》,将中国的沿海地区大致划分为6个省际区域,即京津冀、辽中南和山东半岛组成的“环渤海”、江浙沪三省组成的“长三角”和粤港澳三地组成的“珠三角”3个优化开发区域,以及江苏东北部和山东东南部组成的“东陇海”、以福建为主体的“海峡西岸经济区”和以广西为主体的“北部湾经济区”3个重点开发区域。需要注意的是,跨省区域规划既然是多省联动,就必然存在着权威不足的风险,在地区发展竞争的背景下,各省未必满足于跨省区域规划为其规定的区域定位和发展路径,更倾向于技术性地解读和执行规划中对自身发展有利的部署或安排。

(3)省内区域规划,即多个城市之间共同协作执行的区域规划。这一层面的沿海区域规划往往以地级市为主要规划单位,从某一区域内不同城市的职能分工、资源分布、产业布局和发展预期出发,为整个区域的发展建设指明方向。因各地之间既存的行政边界之故,不同省份之间城市直接协作的制度壁垒较高,所以这个层面的沿海区域规划一般通过省级地方政府协调本省城市来实现。从整个区域规划体系的角度讲,省内区域规划与跨省区域规划在实际操作中是相互支撑的关系,跨省区域规划侧重大背景和大思路的宏观部署,而省内区域规划则被视为跨省区域规划的微观执行层面。与跨省区域规划类似,省内区域规划也存在着各地级市在定位和布局上的博弈,但由于规划的制定者和资源的提供者均为省级地方政府,省内区域规划往往能够保证相对较强的落实力度。

(4)城级试点规划,即在特定城乡辖区内试点运行,未来有可能在区域规划层面推广执行的规划。一般来讲,城市规划是对城市的未来发展、合理布局和建设安排的综合空间部署。自2008年《中华人民共和国城乡规划法》施行以来,这一概念扩大为“城乡规划”,含义有所扩大,涵盖了城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划、村庄规划和社区规划等多个层面的内容。“城市”或“城乡”级别的规划可以被视为整个区域规划体系的执行终端,是各类规划政策的最终落实形式,这一层面的规划常常自下而上地推进区域规划体系整体建设,产生以点带面的“排头兵”和“实验田”效应。或者说,今天的城级规划可能是未来更高层面规划的试点或雏形,关注城级规划的当下状况,也就是在观察更高层面规划的未来进展。

综上所述,我国沿海区域规划体现为四级联动的层次体系(图1)。这其中国家总体规划为我国沿海区域规划发展提供整体思路,跨省和省内区域规划是我国沿海区域规划的主要内容,而城级试点规划体现了我国沿海区域规划的发展趋势。4个层次有机结合,构成了我国沿海区域规划的整体体系。

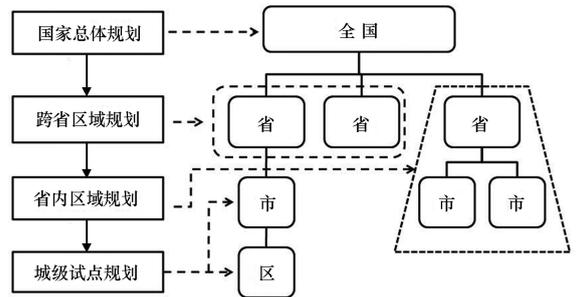


图1 中国沿海区域规划体系分层示意图

3 我国沿海区域规划的发展历程

以1949年中华人民共和国成立为起点,我国的沿海区域规划经历了近70年的发展。然而,出于种种历史原因,区域规划在大部分时间里都只是作为一种规划逻辑隐含在其他类型的规划当中,直到新世纪初才逐渐独立出来,走向正轨。依据区域规划工作的主导规划类型,将我国沿海区域规划的发展历程大致分为产业规划、国土规划、城市规划、区域规划4个时期。

(1)产业规划时期(1949—1977年)。这一时期,我国的沿海区域规划以产业布局,更准确地说是工业布局为主导逻辑,一切为国家的工业化服务,规划层次以国家总体规划为主。具体来讲,这个时期又可细分为3个阶段:1949—1957年为“仿苏阶段”,这一阶段的沿海区域规划主要参考苏联经验,因城建厂,围绕厂、围绕城、围绕工业布局来开展规划部署。在特殊历史环境下,当时的中央一直维持着备战的预估,将我国的沿海地区作为战时的战略缓冲带来考虑。当时,虽然天津、上海等沿海城市凭借其工业基础也得到快速发展,但总体看来,沿海地区在国家的整体规划中处于附属地位。1958—1963年为“冒进阶段”,在“大跃进”运动和三年自然灾害的影响下,全国经济进行整体调整,我国的沿海区域规划基本没有实质性的部署工作,只是跟随产业布局,通过“关、停、并、转”等措施尝试修补城市化冒进带来的后遗症。1964—1977年为“三线建设阶段”,此时中国面临着较大的战争风险,所以全国上下推进“山、散、洞”的三线建设运动,中国沿海城市的工业部署被抽离出来移向内陆。为了抵御核打击,也为了缓解粮食紧缺,逆向城市化达到一个前所未有的强度,人口被尽量分散地“平铺”在沿海地区,整个中国沿海地区发展趋于停滞,已基本无区域规划可言。再加上接下来的“十年动乱”,当时国家的社会秩序受到严重破坏,经济活动近乎停顿。总体来讲,在产业规划时期,我国的沿海区域规划围绕重工业建设,以城市为中心点状铺开。在战争风险的威胁之下,沿海地区时常陷入“弃作纵深”的窘境,在全国整体规划中处于边缘地位。

(2)国土规划时期(1978—1988年)。这一时期,我国的沿海区域规划主要依托国土规划的框架构成,规划层次兼顾国家总体规划和跨省区域规划。1978年,党的十一届三中全会结束了此前的动荡局面,改革开放的提出使得中国人民的社会经济生活逐渐步入正轨,也从根本上改变了我国沿海地区的边缘化地位,使得沿海地区由备战入侵的“前线”转变为对外开放的窗口,并开始引领中国的发展进程。1979年7月,中共中央、国务院同意在沿海的深圳、珠海、汕头、厦门4市设立“出口特区”,第

二年5月改称“经济特区”。1984年5月,为鼓励对外合作交流,国务院批准大连、青岛、秦皇岛、天津、烟台、连云港、南通、上海、宁波、福州、广州、湛江、北海等14个沿海港口城市为首批沿海开放城市。1985年2月,国务院决定将长江三角洲、珠江三角洲和闽南厦门、漳州、泉州三角地区开辟为沿海经济开放区^[4]。这3层部署为后续的沿海区域规划奠定了基调。在具体操作层面,当时的沿海区域规划主要体现为所谓“区域性国土规划”,其主要任务为“全面分析本地区自然的、经济的、社会的条件,以及对外部联系的条件,在这个基础上提出地区经济发展的方向、目标、容量、结构、重点、步骤和相应的对策……还应当包括社会发展、环境保护和生态平衡”^[5]。1982—1984年,京津唐、湖北宜昌等10余个地区开展了区域性国土规划的试点,1985—1987年,国土局编制了《全国国土总体规划纲要(草案)》,并确定19个地区为国土综合开发重点地区,其中,京津唐、长江三角洲、辽中南、珠江三角洲、山东半岛、闽南三角、海南岛等均为沿海地区,可以说已经具备了其后沿海区域规划整体布局的雏形。

(3)城市规划时期(1989—2005年)。这一时期,国土规划的相关部门发生较大调整,我国的沿海区域规划工作转而在城市规划的框架下进行,规划层次以跨省区域规划和城级试点规划为主。1989年全国人大常委会通过《中华人民共和国城市规划法》,规定“国务院城市规划行政主管部门和省、自治区、直辖市人民政府应当分别组织编制全国和省、自治区、直辖市的城镇体系规划,用以指导城市规划的编制”,将城镇体系规划正式纳入城市规划范围^[6]。1994年3月,建设部城市规划司正式向上级领导提议启动全国城镇体系规划工作,并开展一系列调研,建议培育上海、北京、广州、大连4个国际性城市,并在此基础上重点形成长江三角洲、珠江三角洲、京津唐、辽中南4个大都市连绵带^[7]。1999年,全国城镇体系规划正式启动,在长期的基层调研后,建设部编制了《全国城镇体系规划纲要(2005—2020年)》。该纲要提出了“多中心”的城镇空间发展结构,并构建了“一带六轴”的区域协作格局,将渤海、东海、黄海、南海沿岸的“沿海城镇带”

划为推进东部发展,加速国家现代化进程,缩小我国与发达国家经济技术水平差距的重点区域^[8]。这一时期我国的沿海区域规划呈现出“落地化”“集群化”“明确化”3个特点,进一步强化了“沿海城镇带”的一体化制度设计。

(4)区域规划时期(2006年至今)。2006年起,我国的国家发展“五年计划”正式改称“五年规划”。严格来讲,从这时开始,真正意义上的区域规划才开始出现,各个层次的沿海区域规划建设呈现出前所未有的繁荣景象。

从国家总体规划层面来讲,2006年以来我国的沿海区域规划建设主要在“主体功能区”框架下展开。“主体功能区”是指“根据区域发展基础、资源环境承载能力以及在不同层次区域中的战略地位等,对区域发展理念、方向和模式加以确定的类型区,突出区域发展的总体要求”^[9]。2006年,国家“十一五”规划纲要将“推进形成主体功能区”列为区域规划的重要任务,国务院随后组织编制了《全国主体功能区规划》,并于2010年定稿下发。该规划是近年来我国沿海区域规划发展所参照的核心国家总体规划,提出了“优化结构、保护自然、集约开发、协调发展、陆海统筹”的国土开发原则,将海洋纳入主体功能区的划分范畴,并明确提出控制沿海地区集聚人口和经济规模、严格保护海岸线资源等指导性意见。尤为重要的是,《规划》将京津冀、辽中南和山东半岛组成的“环渤海”、江浙沪三省组成的“长三角”和粤港澳三地组成的“珠三角”3个沿海区域圈定为优化开发区域,将江苏东北部和山东东南部组成的“东陇海”、以福建为主体的“海峡西岸经济区”和以广西为主体的“北部湾经济区”定为重点开发区域^[10],奠定了我国沿海区域规划的新格局。进入新世纪第二个十年,国务院又进一步编制了《全国海洋主体功能区规划》,对我国的内水和领海空间进行了主体功能区划分,对未来我国的海洋资源开发事业具有里程碑式的战略意义。2016年,这种对于沿海区域的持续关注在“十三五”规划中表述为“拓展蓝色经济空间”,主要从海洋经济发展试点区建设、优化近岸海域空间布局、维护海洋权益、开展蓝色海湾整治等方面对未来的沿海区域规

划建设给出了指导性意见。

从跨省区域规划层面来讲,2006年以来,我国陆续开展了一系列跨省区域规划专项建设,国家发展改革委员会分别于2008年颁布了《珠三角区域改革发展规划纲要(2008—2020年)》,2010年颁布了《长江三角洲地区区域规划》,2015年颁布了《环渤海地区合作发展纲要》,围绕《全国主体功能区规划》所划定的3个优化开发区域进行了差异化的区域发展定位。在规划中,“珠三角”地区被定位为“探索科学发展模式试验区、深化改革先行区和扩大开放的重要门户”,继续承担全国改革“试验田”的历史使命;“长三角”地区被定位为“亚太地区重要的国际门户”,在未来中国的全球合作和对外交流中发挥主体作用;“环渤海”地区被定位为“面向亚太地区的全方位开放合作门户”,是我国进一步深化对外开放,加强亚太地区国际合作的重要环节。这种“三大门户”的格局为未来我国的沿海区域规划奠定了新的基调,随之而提出的珠三角“一小时城市圈”、长三角“一核九带”、环渤海“沿海开放区”等具体空间架构,为未来更具体的区域规划提供了理念上的指引和支持。与此同时,2016年6月,国家发展改革委员会和住房城乡建设部联合印发了《长江三角洲城市群发展规划》,使原有江浙沪“长三角”的区域界定扩大到江浙沪皖“三省一市”的新格局,达成了原有跨省区域规划分区分段的更新迭代。

从省内区域规划层面来讲,2006年以来,我国沿海区域的省级地方政府纷纷出台了各自的区域规划,如2007年出台的《福建省建设海峡西岸经济区纲要》、2008年出台的《广西北部湾经济区发展规划》、2009年出台的《江苏沿海地区发展规划》《辽宁沿海经济带发展规划》、2011年出台的《河北沿海地区发展规划》、2015年出台的《海南省总体规划》等。与此同时,2010年4月以来,国务院先后确定山东、浙江、广东、福建和天津5地为全国海洋经济发展试点地区,并相继批复了《山东半岛蓝色经济区发展规划》《浙江海洋经济发展示范区规划》《广东海洋经济综合试验区发展规划》《福建海峡蓝色经济试验区发展规划》《天津海洋经济发展试点工作方案》等沿海区域规划。这些规划基本覆盖了我国的沿

海地区,但在核心理念和行文形式上相近,对各自区域内空间布局框架的设计理念也大体趋于一致。从更宏观的层面来讲,这些省级规划仅在字面上提及了跨区域协作,对沿海地区的功能设计有冗余重复之嫌,区域间的分工合作机制没有很好地建立起来。

从城级试点规划层面来讲,2006年以来,我国主要沿着“国家综合配套改革试验区”和“自由贸易试验区”的路径开展区域规划的试点探索。所谓“国家综合配套改革试验区”,是指“顺应经济全球化与区域经济一体化区域和完善社会主义市场经济体系内在要求,在科学发展观的指导下,国家所建立的以制度创新为主要动力,以全方位改革试点为主要特征,对全国社会经济发展带来深远影响的实验区”^[11]。这类“试验区”不单纯强调外力的介入,而是给试点地区以“先试权”,在不夺取周边地区资源的前提下探讨区域规划的创新可能,进而带动周边地区发展,实现共赢。2006年以来,国家已经批准了10余个“国家综合配套改革试验区”,其中上海浦东新区、天津滨海新区、深圳综合配套改革试验区、沈阳国家新型工业化综合配套改革试验区、义乌国际贸易综合改革试点区、厦门两岸交流合作综合配套改革试验区、南通滨海园区等均位于沿海地区。所谓“自由贸易试验区”是指根据某国(地区)法律法规在其本国(地区)境内设立的区域性经济特区,国家(地区)对该区的贸易活动不做过多干预,且对外运入的货物不收或优惠关税。2013年,国务院批准建立中国(上海)自由贸易试验区。2015年,广东南沙、蛇口、珠海,福建福州、厦门、平潭,以及天津滨海新区加入第二批建设行列。2016年,辽宁沈阳、大连和浙江舟山亦获批建设第三批自由贸易试验区。这些试点规划代表着我国沿海区域规划的未来发展方向,也是未来区域规划建设的工作重点。

综上所述,时至今日,我国已经初步建立起国家、跨省、省内、城级试点四位一体的沿海区域规划体系,围绕长三角、珠三角、环渤海三大跨省区域,形成了部署较为具体、涵盖较为全面、基本具备稳态化更新机制的沿海区域规划框架。随着区域规

划体系的不断完善,我国沿海区域规划在国家整体规划体系中承上启下的效应进一步彰显,并将为国家的经济社会发展做出更大的贡献。

4 我国沿海区域规划建设的未来展望

2006—2015年是我国沿海区域规划建设突飞猛进的十年,但在未来的几年中,我国的沿海区域规划建设将会面临全新的挑战,这种挑战主要来源于3个方面:首先,2016年开始,我国进入“十三五”规划建设时期,也是我国全面建成小康社会的决胜阶段,未来的沿海区域规划工作必须紧扣这一主题展开;其次,我国在“十一五”阶段出台的沿海区域规划大多将规划年限设定到2020年,在未来的发展中,将会有一大批规划需要更新或重制;再次,2015年以来,国际局势尤其是南海和日本海的区域形势有一定程度的动荡,在制定与这些区域相关的沿海区域规划时,有必要将国际周边地缘因素纳入考量。基于上述原因,笔者认为未来我国的沿海区域规划建设应侧重如下4方面的建设。

(1)拓展沿海区域规划的空间涵盖广度。从地理空间的角度讲,沿海区域是一个由陆地、滩涂、岛屿、水体、海底甚至大气构成的有机系统。目前现有的沿海区域规划大多单纯着眼于陆上资源的规划部署,缺乏对沿海区域其他构成要素的关注。当然,当前也存在着一系列致力于完善沿海空间涵盖的规划,如2015年编制的《全国海洋主体功能区规划》,对我国境内除港澳台地区之外的内水、领海、专属经济区、大陆架及其他管辖海域做出部署^[12],辽宁省和福建省也分别于2013年和2016年出台了各自的海岸带保护和利用规划,但这方面的工作远没有全面铺开。未来在拓展空间涵盖广度方面,我们需要开展的工作主要有:一是逐步开展岛屿和海底资源的信息收集勘察工作,全面立体的了解沿海区域的资源分布情况;二是出台《全国海岛资源保护和利用规划》《全国大陆架海底资源保护和利用规划》等总体规划,完善沿海区域规划的涵盖范围;三是进一步推广海洋水体规划和海岸带规划,引导沿海省份制定相关省级规划。

(2)加强沿海区域规划与“一带一路”战略的联动。“一带一路”是“丝绸之路经济带”和“21世纪海

上丝绸之路”的简称,“一带一路”战略是中华民族伟大复兴的标志性战略,也是未来我国沿海区域规划建设的重要背景。2015年,国家发展改革委员会、外交部、商务部联合发布的《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》提出“一带一路”的陆海两线建设格局,要求国内沿海地区“利用长三角、珠三角、海峡西岸、环渤海等经济区开放程度高、经济实力强、辐射带动作用大的优势”,“以重点港口为节点,共同建设通畅安全高效的运输大通道”^[13]。从这个角度来讲,我国的沿海区域规划应成为“一带一路”战略在执行层面的操作化部署,未来需要侧重4个层面的建设:一是尽快出台《21世纪海上丝绸之路区域建设规划》,尽快从区域规划层面上落实各省在“21世纪海上丝绸之路”建设协作中的职责分工;二是重点关注“一带”与“一路”的交汇点,即环渤海区域的陆海统筹规划,利用“一带一路”机遇,深化沿海区域与内陆区域的协作发展;三是积极制定大连、青岛、宁波、上海、厦门、深圳等“一带一路”节点港口城市的城级试点规划,尤其是港口城市集聚群之间的协作规划;四是制定《粤港澳泛珠三角区域协作规划》,响应“一带一路”愿景中“发挥海外侨胞以及香港、澳门特别行政区独特优势作用”的号召。

(3)做好沿海区域规划的更新准备工作。如前所述,我国现有的沿海区域规划大多将规划适用年限定到2020年。这些规划在制定之初,大多经历的是从无到有的过程,但到了2020年,一旦沿海区域规划进入密集更新时期,新规划的制定必然要基于旧规划的完成情况而定,在此之前,我们必须未雨绸缪,为未来沿海区域规划的大范围更新做好3方面的准备工作:一是制定一套完善的沿海区域规划验收考核指标体系,从规划预期、建设推进、量化响应、走访抽样等角度考察已有规划的实施进度和实现程度;二是在指标体系的基础上,做好新规划制定前的基线测量工作,为未来的规划工作建立基准评价点;三是选取较具典型意义的沿海省份,开展省级区域规划更新升级的试点实验,为未来大范围更新积累经验。

(4)推动城级试点规划的进一步落地。前面已

经提到,城级试点规划是整个沿海区域规划体系中最具前瞻性也是最富有活力的一环,在跨省区域规划渐成格局,省级区域规划日趋完善的背景下,城级试点规划应该成为下一阶段我国沿海区域规划建设的重要着眼点。需要特殊强调的是,现有沿海区域规划体系中居于不同地位的城市在未来规划建设中应发展出差异化的规划重点。一方面,北、上、广、深这类一线城市以及大连、青岛、宁波、厦门这类节点港口城市应积极探索创新规划形式,引领更宏观层面区域规划的发展;另一方面,二三线的非节点港口城市,以及核心城市周边的卫星城也可制定突出其特色的城级规划,例如钦州市围绕广西沿海三市区位格局发布的《钦州市海洋产业发展规划》,以及惠州市出台的《惠州市海岸带保护与利用规划》,都属于有效利用区域资源的“小而美”规划。唯有城级试点规划真正做到铺开落地,沿海区域规划的建设工作才能算作落到实处。

参考文献

- [1] 胡序威.区域与城市研究[M].北京:科学出版社,1998:83-84.
- [2] 牛慧恩.国土规划、区域规划、城市规划:论三者关系及其协调发展[J].城市规划,2004(11):43-46.
- [3] 方创琳.新时期区域发展规划的理论基础[J].经济地理,1999,19(4):5-8.
- [4] 国务院,中共中央,国务院关于批转《长江、珠江三角洲和闽南厦漳泉三角地区座谈会纪要》的通知[Z].1985.
- [5] 吕克白.有关国土规划的几个问题:吕克白同志1982年9月24日在南方省、市、自治区国土规划工作讨论会上的讲话(摘要)[J].计划经济研究,1982(40):10-20.
- [6] 全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国城市规划法[Z].1989.
- [7] 王凯.全国城镇体系规划的历史与现实[J].城市规划,2007(10):9-15.
- [8] 建设部.全国城镇体系规划纲要(2005-2020)[Z].2005.
- [9] 国家发展改革委宏观经济研究院国土地区研究所课题组.我国主体功能区划分及其分类政策初步研究[J].宏观经济研究,2007(4):3-10.
- [10] 国务院.全国主体功能区规划[Z].2010.
- [11] 郝寿义,高进田.试析国家综合配套改革试验区[J].开放导报,2006(2):25-47.
- [12] 国务院.全国海洋主体功能区规划[Z].2015.
- [13] 国家发展改革委,外交部,商务部.推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动[Z].2015.