

基于绿色发展的城市群规划及实施刍议

——以长江三角洲城市群规划为例

李青

(常州市规划局,江苏常州 213022)

摘要: 该文基于绿色发展角度,通过树立绿色发展理念,开展大数据研究,提出生态管控、用地限制、绿色交通、功能布局等城镇群规划建议,并对城市群规划实施提出落实措施,从而能够更好地推动城市群可持续高质量发展。

关键词: 绿色发展;城市群规划;实施;刍议

中图分类号: TU984 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2018)88-0009-04

中国城镇化发展的成就之一是形成了一批巨型城市群。如长江三角洲城市群,拥有1个直辖市,3个省会城市,22个地级市,21万平方公里,1.5亿人口,目前建成了1个超大城市,1个特大城市,13个大城市,51个中小城市,每万平方公里拥有80个城镇,GDP超过2万亿美元,城镇化率近70%,拥有C9中的5所著名大学和其他一大批高等院校,社会经济发展成果举世瞩目。然而,作为中国历史上著名的鱼米水乡,水环境和饮用水源却令人担忧,大气环境欠佳,大城市空间拓展仍然在低质量蔓延,这些问题已经妨碍了当前长三角城市群与世界其他著名城市群的竞争,以至于产业结构渐趋落后、生态环境改善缓慢、科技创新落后于珠三角、社会呈现老龄化等等。解决这些问题需要我们进一步认识新时代城市群绿色发展的理念,研究基于绿色发展的城市群规划,从大尺度区域空间规划及实施来推进新时代高质量城市群发展。

1 新时代城市群绿色发展的理念

改革开放以来,长三角城市群大多设立开发区和新城,通过园区拆迁征地、规划建设、招商引资、房地产开发等,使得城市规模迅速扩大,人口集聚,工业化进程迅猛,大部分城市已经实现小康。但是,当前长三角国土资源开发强度已经较高,部分城市国土开发强度超过30%,生态环境形势逼人,产业竞

争力下降,社会发展和政府负债问题凸显。长三角城市群,尤其是大城市特大城市,迫切需要转变发展理念和方式,摆脱开发区和房地产依赖,大力促进科技创新和产业升级,推进现有企业产业转型、技术改造、转向制造业2025。推动城市更新,充分利用既有建筑,提升功能、传承文化、改善环境、优化配套。以人为本,切实满足小康社会到现代化社会过程中的各种需求,特别是环境品质、运动休憩、文化消费等新需求。

新时代城市群需要树立绿色发展的理念。绿色发展就是要可持续高质量发展,城市不再摊大饼,特大城市大城市内涵发展,中小城市特色发展,乡村有机发展。比如上海,大力发展国际贸易、金融、科技创新,与国际一线城市竞争,这些不需要占更多的地。上海的一般本科和职业教育可以逐步配置到皖浙苏中小城镇,小城镇也会受益发展。上海的养老布局,可以在长三角城市群中选择生态好的中小城市,输送上海优质医疗配套,相关小城市也会受益。南京、杭州、苏州、宁波等其他大城市不需要再大力扩大城市人口和建设用地规模,应该进一步服务现有企业,转型升级,技术创新,人才培养,市场培育,提升品质。嘉兴、马鞍山等中小城市应走特色发展之路,不需要照搬昆山模式,充分挖掘自身特长,发展特色经济和地方特色文化。小城镇需要解决乡村地区公共服务和地方经济支撑,适当推进城镇化。乡村结合产业特色、地理资源和地方文化走协调有机发展之路。而这些要求必须促进特大城市大城市从城市群整体规划来与中小城镇协同发展共享发展,从而实现绿色发展。

收稿日期:2018-09-01

作者简介:李青,副局长,从事城乡规划管理工作。

E-mail:liqing1970@163.com

新时代城市群需要满足人民群众的新需求和呼声,建构高质量宜人生态空间,城市群掩映在青山绿水中,掩映在江河湖海和森林农田交互构成的诗意栖居中,这是可持续发展的高质量特征。

2 基于绿色发展的城市群规划

从绿色发展的角度,需要用大数据来科学分析和监测城市群发展状况,用生态管控来划定城市群发展的底线,用城乡建设用地总量来管控城市群布局和规模增长,用区域公共交通规划来引领城市绿色交通,用区域性功能布局来提升城市群绿色发展合力。

2.1 建设城市群规划大数据,来科学分析和监测城市群绿色发展状况

绿色发展的核心是可持续发展,如何实现可持续发展,必须掌握可持续发展的目标体系,而目标是基于现状的指标。城市是一个复杂的巨系统,城市群更大,在传统的规划方法中,理出精准的现状情况是十分困难的,很多结论是基于经验或感性描述,而当前已经是大数据时代,应用互联网、大数据、信息化软件计算可以实现精细化现状分析。所以,基于绿色发展的城市群规划需要建设大数据空间数据库。这个数据库首先是基于地理信息的自然资源数据库,包括土地、海洋湖泊河流水资源、山地林业资源等;其次是城镇建设现状数据库,包括城市社会公共设施、交通市政基础设施、地理国情调查城镇既有建筑等。第三是人文经济数据库,人口、文化、教育、科技、商业、工业、农业等数据。长三角城市群的建设用地可以用卫星影像分析,生态环境、交通和市政可以用GIS来分析,经济质量也可用国际数据比对分析,可以得到科学系统的城市群发展状况数据和结论。

目前沪苏浙皖的城市信息化发展有比较好的基础,可以提供大部分大数据,只需要统筹协调四地26城进行联网,就可以共享上述数据,支撑中央和各地开展规划工作。

2.2 强化生态管控,划定城市群发展的底线

绿色发展的基础是生态环境持续提升,新时代城市群规划首先需要树立生态底线。长三角城市群的生态管控核心是长江及支流的水环境保护、太湖流域保护、苏皖浙山地森林保护、苏沪浙沿海海洋保护、长三角冲积平原农田和水网保护等五大核心。

沿江沿海沿湖沿山沿河需要划定适度开发利用的约束性空间和制定相应的无污染排放措施、政策、法规,划定自然保护核心区域,排定五大核心的生态恢复修复计划,长江及干流需要实现适度退圩还江、滨江森林和湿地修复补建、禁止排污入江、沿江污染产业整治、沿江城镇污水治理等。太湖及长三角内其他湖泊需要退渔还湖、河流入湖口湿地修复、建设沿湖森林带、沿湖城镇污水治理、禁止排污入湖等。沿海需要建设沿海森林带、生态岸线修复、禁止未达标排污、禁止乱填海等。苏皖浙山地丘陵地区森林保护,适度扩展森林,修复林木损毁地区,划定禁止采伐和限制采伐地区。平原水网地区是长三角的主要地理特征,需要保护基本农田、修复水网及其生态系统,推行生态有机农业种植和养殖。

2.3 限定城乡建设用地总量,管控城市群规模增长

长三角城市群城乡建设用地总量规模巨大,上海已经率先提出减量发展,长三角城市群中其他大城市均应限制城乡建设用地总量增长,中小城市在不使用农田的基础上适量增长。城市建设用地现行区域平衡,百万人以上城市和用地粗放的城市减量。新增建设空间通过城市更新,挖掘低效用地潜力,搬迁关闭污染企业和淘汰产业,推进园区企业技术提升,增加城市公共空间和生态空间,增加新兴产业发展空间。小城镇需要提高建设用地和村庄用地的集约度,实现限量增长和空间转移激励。

2.4 规划区域公共交通,来引领城市群绿色出行

当前人们异地旅游商务甚至通勤日益盛行,私家车区域互通增长迅猛,而区域大气管控需要限制或减少汽车废气排放,因此城市群规划需要重点安排区域公共交通规划。长三角城市群交通联系紧密,除了国家铁路干线和长途客运外,城市之间联系主要是私人汽车,用于商务、旅游乃至通勤。随着休闲时代来临,私家车异地漫延于长三角各个角落。所以长三角需要规划区域城际和景区的公共交通线路,使用轻轨、区域快速公交与城市公交实行有效衔接,使得人们通过区域和城市公共交通舒适便捷地到达景区和其他目的地,减少区域环境污染和能源消耗、道路拥堵。如在沪宁、宁杭高密度联系通道方向可增加沿江城际铁路沿杭州湾城际铁路,环太湖可设轻轨联系各景区和城镇,苏浙皖丘陵地区增加城际铁路网等。没有城际、轻轨的城镇,须设快速公交衔接铁路和景区车站快速转运,城市群内长途客

运转设为快速公交,实行公交补贴。

2.5 统筹区域性功能布局,提升城市群绿色发展合力

绿色发展需要城市群发展避免恶性竞争、同质化发展,通过区域性服务功能合理布局,集约节约发展,从而实现城市群可持续发展。长三角城市群的恶性竞争在于开发区密集,相互惨烈竞争,应该在现有产业基础上,结合交通地理条件和生态条件,合理布局港口型园区,集聚化工园区、冶炼园区实现临海布局。一般性工业园区,划定功能区边界,促进技术改造产业升级。结合研究型大学和科研机构,布局高科技创新园。结合金融贸易发展竞争条件,布局长三角金融商务区。沪、宁、杭集聚科教资源应该发展基础性、创新型、研究型高等教育,一般性、职业性教育和技术开发可逐步转移到皖浙苏中小城市,特别是新建本科和职业教育只允许在中小城市布局。长三角城市群中划分单元,单元内初中升职业高中可异地就读。区域性政府投资社会事业项目应优先布局在落后地区,促进区域平衡。

3 基于绿色发展的城市群规划实施

基于绿色发展的城市群规划实施应该得到重视和有效落实,需要构建规划体系和政策法制支撑,搭建绿色发展基金来扶持,组建有力实施主体来落实,引入公众参与来监督。

3.1 构建城镇群规划体系和规划实施制度

基于上述绿色发展理念的规划必须配套相应的专项规划和各地各城市的实施规划来组成规划体系。比如基于绿色发展的长三角城市群规划,必须同步编制长三角江海河湖水环境保护和利用规划、长三角森林体系规划、长三角公共交通规划、长三角高等教育和职业教育布局规划、长三角养老布局规划等。各省、市结合城市群规划,要把生态空间、区域功能落实到城镇用地布局中。

落实规划实施必须配套相应的政策和法规,转移功能的规划实施,必须研究相应的经济政策,从国家、省、市的三级财力给与统筹;限制和禁止的,必须制定法规来监督保证实施,长江、太湖、沿海等保护,各地应制定规章来确定保护要求,甚至把相应的控制指标和划定边界纳入本地法规中。对于规划实施的监督也要纳入相关法规中。

3.2 搭建城市群绿色发展基金

城市群中生态管控需要投入大量资金,可以设立城市群绿色发展基金来引导激励。如长三角城市群绿色发展基金可由国家发改委和生态环境部自然资源部牵头,沪苏浙皖四地筹措,建立基金理事会,设立相关管理和监督制度。基金来源于财政、社会捐助、自然资源使用补偿、环境罚没等,用于弥补为城市群生态管控牺牲的地区补偿和战略性生态修复。基金可分两级:长三角一级,用于区域平衡,支持长三角大生态修复和区域性无收益的公共设施;城市一级,用于城市内区域平衡,支持本地高质量生态提升。基金的使用需要公开透明,取得各地公众理解支持。

3.3 组建城市群规划实施主体

城市群规划实施需要综合统筹,中央相关部委应指定相关司局专门对口相应城市群协调工作。如长三角,需要发改、科技、工信、资源、环保、水利、交通等部门固定司局指导协调,四地26市组建协调机构,可设立专门小组,如规划、生态、资源、交通等等,可以商量的,自行商量,不能商量的,提交中央机构协调决策。

城市群跨区域的项目实施可以由城市合作成立实施机构。如太湖保护,可由苏浙成立太湖保护和开发公司,把沿湖各地国有湖泊山地、水产和旅游资产划入太湖公司,负责太湖的清淤、退田还湖、湿地修复、滨湖森林培育、水源地建设、文化旅游开发等投资类建设行为。如长三角公共交通,可以由26市组建长三角公交公司,建设运营城际轻轨和快速公交。如针对长三角城市群老龄化,由四地成立长三角养老联盟,合理布局临海、森林、滨湖养老基地,引入优质医疗,实行区域商业化规模运营。

3.4 引入公众参与城市群规划

基于绿色发展的规划制定和实施尤其需要公众参与,规划拟定需要广泛征求公众意见,特别是涉及城市群居民的出行、旅游、生活的内容。规划实施需要公众参与和监督,特别是生态管控的情况,需要公众理解和支持、舆论监督。如长三角城市群,区域相差比较大,但是区域互补性也比较高,可以组织各地高校研究机构形成长三角城市群规划专家组,研讨各项专项规划,在各种媒体和各地城市媒体征求各地企业和居民意见,吸引大家理性关注城市群的协同发展,看到周边城市的生活和就业机遇,促进城市

企业和居民有更宽广的视野,引导产业梯度转型,文化交流融合,区域环境平衡,人口合理流动;使得规划制定更加科学全面,规划实施获得更多支持更加顺利。

参考文献

- [1] 高国力,李天健,孙文迁.我国城市群的基本特征、主要问题和对策思路[J].中国发展观察,2018(1).
- [2] 吴传清,黄磊.演进轨迹、绩效评估与长江中游城市群的绿色发展[J].改革,2017(3).
- [3] 李振瑜,张建军,耿玉环.基于空间关系的长江经济带城市群生态效应扩散研究[J].中国农业大学学报,2017(22).
- [4] 黄跃,李琳.中国城市群绿色发展水平综合测度与时空演化[J].地理研究,2017(7).
- [5] 潘竞虎,戴维丽.基于网络分析的城市影响区和城市群空间范围识别[J].地理科学进展,2017(6).

Planning and Implementation of Urban Agglomeration Based on Green Development——Taking the Urban Agglomeration Planning of the Yangtze River Delta as an Example

LI Qing

(Bureau of City Planning of Changzhou, Changzhou Jiangsu Province 213022, China)

Abstract: Based on the green development point of view, this paper offers proposals of urban cluster planning, such as ecological management and control, land use restriction, green traffic, functional layout, etc. by establishing a green development concept and carrying out large data research, and meanwhile puts forward measures for the implementation of urban agglomeration planning, so as to better promote the sustainable high quality development of urban agglomeration.

Key words: green development; urban agglomeration planning; implementation; proposal