

广西沿边城镇带规划探析

□ 谢小攀

〔摘要〕近年来，国家不断加大对沿边地区的政策支持力度，特别是“一带一路”倡议的提出，使广西沿边地区站在了新的历史起点上。作为指导广西沿边城镇带规划建设的纲领性文件，《广西沿边城镇带规划（2015—2035年）》根据政策要求和现状研判，按照“协调统一、分级落实、部门职能”的原则，制定规划目标与策略，从空间布局、口岸建设、产业发展、旅游发展、交通支撑体系、生态保护和空间管制方面展开探索，并确定实施保障措施，对沿边城镇带的发展具有一定的指导意义。

〔关键词〕“一带一路”倡议；广西沿边城镇带；实施保障

〔文章编号〕1006-0022(2020)20-0071-07 〔中图分类号〕TU984 〔文献标识码〕B

〔引文格式〕谢小攀. 广西沿边城镇带规划探析 [J]. 规划师, 2020(20): 71-77.

Guangxi Border Towns Belt Planning/Xie Xiaopan

[Abstract] In recent years, China is strengthening policy supports on the development of border area. Guangxi border area is stepping on a new historic starting point since the Belt and Road being proposed. Based on the policy requirement and current situation analysis, Guangxi border towns belt planning(2015-2035) puts forward the planning goal and strategy, explores from spatial layout, port construction, industrial development, tourism development, traffic system, ecological protection, and spatial governance, and ensures the implementing guarantee measures.

[Key words] The Belt and Road, Guangxi border towns belt, Implementing guarantee

0 引言

广西沿边地区位于我国最西南端，紧邻越南，是21世纪海上丝绸之路与丝绸之路经济带有机衔接的主要门户、中国—东盟自由贸易区的前沿地区、我国与东盟国家的陆路和海上重要通道，在我国周边外交和经济贸易中占有重要的战略地位。广西与越南接壤地区的陆地边境线长1 020 km，涉及百色、崇左和防城港3个地级市的8个县（市、区），拥有东兴国家重点开发开放试验区、凭祥综合保税区，以及3个跨境经济合作区、2个国际旅游合作区、7个国家一类口岸、5个国家二类口岸和26个边民互市点，是我国进入东南亚最便捷的陆路通道和跨境经济走廊。

自1992年友谊关口岸恢复对外开放以来，国家不断加大对沿边地区的政策支持力度，相继出台了建设大湄公河次区域经济合作区、南宁—新加坡经济走廊、广西东兴国家重点开发开放试验区、中国—东盟自由贸易区等一系列重大方针，特别是“一带一路”倡议的提出，

使广西沿边地区站在了新的历史起点上。

在此机遇下，为提升广西沿边开放开发水平，落实好国家“一带一路”倡议，广西以国家实施沿边地区开发开放战略为契机，加快推进重点边境城镇、重点口岸、重点开发开放试验区建设，引导边境地区城镇化健康发展，促进沿边地区社会经济快速发展，建设安边富民新边疆，同时依据《国务院关于加快沿边地区开发开放若干意见》《沿边地区开发开放规划（2014—2020年）》《国务院关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》《广西新型城镇化规划（2014—2020年）》《广西壮族自治区国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，特编制《广西沿边城镇带规划（2015—2035年）》。该规划是指导沿边地区城乡科学发展的纲领性文件，是推进各项建设的行动纲领和发展蓝图，是跨地级市的城镇体系规划，是规划区内各级城镇规划建设的重要指导文件，具有战略性、指导性和约束性，同时具有承上启下的重要作用。

本文以《广西沿边城镇带规划（2015—2035年）》

〔作者简介〕 谢小攀，高级规划师，注册城乡规划师，广西城乡规划设计院规划三所副所长。

为例,在对区域现状问题进行分析的基础上,解析规划思路、目标与策略,从空间布局、口岸建设、产业发展、旅游发展、交通支撑体系、生态保护和空间管制方面对规划方法进行探讨,进而总结规划创新点,并阐述实施保障机制(图1),以期能为沿边城镇带^①的规划建设提供参考。

1 规划区域现状分析

本次规划的区域范围包括百色、崇左和防城港3个地市的12个县(市、区):百色市的那坡县、靖西市、天等县和德保县,崇左市的江州区、凭祥市、宁明县、龙州县和大新县,防城港市的防城区、东兴市及上思县。行政所辖土地总面积为2.84万平方公里^②。规划对广西沿边城镇带的区域现状进行分析,得出以下结论。

1.1 边境地区发展水平总体滞后,但对外贸易势头强劲

长期以来,出于军事政治安全需要,国家对沿边城镇带的投入不足,各类设施建设滞后,历史欠账较多。整体来看,广西沿边城镇带仍是“老、少、边、穷”地区,其中靖西市、那坡县、宁明县、龙州县、大新县、德保县和天等县还属于滇桂黔石漠化区,土地资源紧缺,经济发展基础薄弱,交通设施不足,经济水平相对落后,是国家扶贫攻坚主战场。近年来,国家及自治区层面加大了对边境地区的政策扶持力度,对外贸易蓬勃发展,成为新常态下广西经济增长点,具有很大发展潜力。

1.2 城镇化水平低,城镇弱小,并且内部差异明显

广西沿边城镇带的总体城镇化水平低,流出人口多,是一个劳动力迁出地区,城镇化仍处于起步阶段。其城镇规模小,增速慢,平均城镇建成区面积和增速均小于全区平均水平。区域内部存在明显

差异,沿海和中部的城镇增长较快,呈现出交通指向、口岸指向及平原指向的特征,北部及其他大部分地区的城镇增长乏力,缺乏产业支撑,对区域的带动作用较小。

1.3 口岸作用尚未充分显现,与城镇发展缺乏协调联系

广西沿边的交通、能源、通讯及口岸等基础设施不足以支撑大沿边经济发展的需求,口岸基础设施和配套设施不够完善,后方输运体系弱,通关能力差,电子化程度低。大部分边民互市贸易点只通三级或等外公路,超过半数的边民互市贸易点没有接通越南公路;中越两国口岸连接处狭窄,通行能力弱;部分口岸仓储装卸能力弱,配套设施不齐全。由于沿边城镇多与边境具有一定距离,导致在空间上口岸与城镇发展的关联互动不强,口岸未能充分发挥作用,与城镇缺乏联系,城镇呈现准内陆式的发展模式;一些口岸职能较强的城市出现“过货化”现象,或是将边境地区仅仅作为外地省份和越南产品的“中转站”,没有充分利用边境贸易的优势,产业附加值提升乏力,导致对城镇的带动作用有限。

1.4 产业体系尚处于起步发育阶段,急需升级

广西边境地区第一产业占比逐年下降,但整体占比仍然较高,大部分农业生产延续传统农业作业的模式,农业产业化程度低。第二产业比重逐年扩大,但工业基础薄弱,产业化、规模化不够,企业以边境贸易、农产品加工和矿产资源初级加工为主,附加价值不高,创新能力不够,尚未形成地区内协同发展的产业价值链。在边境地区城镇中,东兴、凭祥、大新及龙州等市、县的第三产业边境贸易量日益增加,出入境人数逐年提高,跨境旅游活动及配套建设得到推进。但其他市、县的商业服务业多为本地服务的餐饮、娱乐及商业零售等,在金融、保险、医疗保健、文化娱乐、

策划咨询、创意设计、节庆、展会、信息资讯、商务活动、企业服务业及专业中介等高端服务业上,对中心城市的依赖程度较高,第三产业占比有小幅下降趋势。广西边境地区出口的主要商品包括中低端的机电产品、农产品、钢材、纺织品、铝材、陶瓷产品、肥料和胶合板等,高新技术产品出口仅占同期一般贸易出口值的4.8%,反映出广西本地产业急需转型升级。

1.5 生态治理与边境管控任务艰巨

沿边城镇带地区也是广西西南地区重要的生态屏障,拥有11个自然保护区、2个风景名胜区、1个国家地质公园和1个森林公园等,占土地总面积的19.4%,环境质量优越,但也面临着资源环境承载力较弱的问题。其山区和丘陵居多,在12个区、县中,7个为石漠化集中地区,人地关系紧张,石漠化、水土流失及矿山生态破坏等生态环境治理任务艰巨。除生态安全外,广西边境地区也面临走私、偷渡甚至暴恐等问题。

2 规划思路、目标与策略

2.1 规划思路

近年来,一系列重大政策都集中投放于沿边城镇带,给沿边城镇带的发展创造了优越的政策环境。沿边城镇带成为未来广西“四群四带”城镇空间体系外新的战略增长点。为落实国家及广西对沿边城镇带的政策要求,改革创新,加快沿边城镇带城乡发展,规划按照“协调统一、分级落实、部门职能”的原则,确定规划基本思路。

2.1.1 确保对国家战略的落实

“一带一路”倡议是国家主动应对全球形势深刻变化、统筹国内外大局的重大决策。规划在《关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》的指引下,进一步落实《广西新型城镇化规划(2014—2020年)》,以上层次重大纲领和区域规划为基础,对空间发展布局、特色优势产

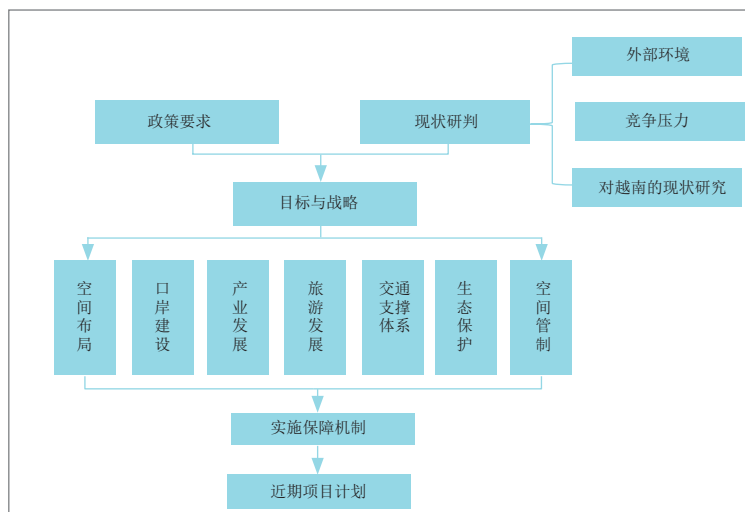


图1 规划技术路线图

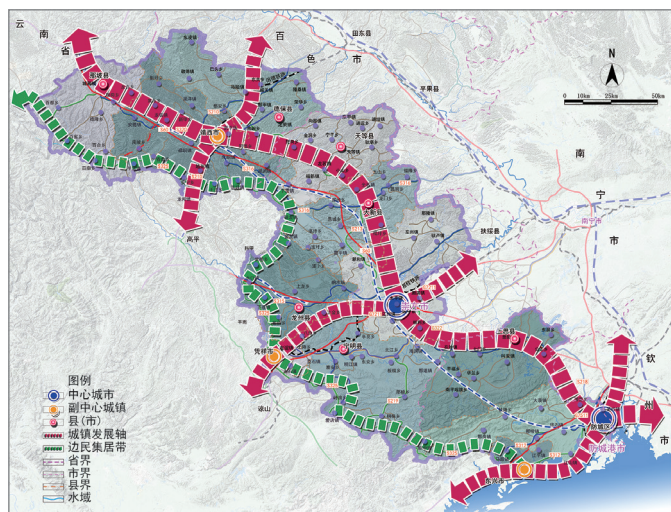


图2 城镇空间结构规划图

业、城乡协调、生态文明、基础设施和开放合作等各项建设内容进行空间落实与具体安排，细化国家战略和政策方针，在规划体系中起到承上启下的作用。

2.1.2 体现“多规合一”思想，加强各部门统筹协调

沿边城镇带规划在内容上涉及发改、商务、国土、交通、林业和环保等多个部门，需要建立一个多部门的规划编制实施协调机制。规划基于宏观视野，统筹各部门编制的相关规划，保持目标一致、行动一致，在实施机制上实现部门协调。同时，将建设开发指引、重大交通基础设施建设、城镇规模、口岸建设、岸一城协调和生态保护等内容作为省级层面推进的重点工作内容，便于各部门发挥联动机制，提高规划的可操作性。

2.1.3 协调城镇有序发展，建立跨行政区协调实施机制

广西沿边城镇带跨3个地级市的12个县(区、市)，资源禀赋、产业基础、生态环境和交通条件各不相同，既有竞争博弈，也有合作互补的需求，且存在行政管理壁垒。因此，规划应关注城镇之间、城镇与口岸之间的协调。协调内容包括功能定位、产业协同、基础设施协调、公共服务体系一体化和口岸建设重点等方面。此外，应建立跨行政区的协调机制，确保规划实施效果。

2.1.4 管住底线，维护桂西生态屏障

区域发展的底线划定一直是区域规划的重要内容，广西沿边城镇带是西南地区重要的生态屏障，环境质量保持良好，但资源承载力脆弱。规划在跨地级市层面划定生态保护红线、水资源保护红线、耕地保护红线及生态景观廊道等；在省级层面实施刚性管控，提高对底线的保护力度，推动沿边城镇带可持续发展。

2.2 规划目标

根据国家宏观战略定位和现实发展诉求，规划确定广西沿边城镇带的发展定位——面向东南亚开放合作的前沿窗口、我国西南地区陆路国际通道和国际旅游目的地、国家边境沿边生态宜居和睦邻固边的示范区。

到2020年，广西沿边城镇带经济增长速度高于全区平均增速，综合经济实力显著增强；对外开放水平显著提高，跨境经济合作区和跨境旅游合作区初步建成；特色优势产业体系基本形成，产业结构不断完善，外向型经济成为重要的经济增长极。综合交通运输网络初步形成，区域枢纽作用得到发挥，中越国际大通道交通门户的地位基本确立；城镇功能配套完善，集聚辐射能力增强，城镇化水平和质量均有大幅提升，城镇承载能力不断增强；区域统筹、城乡统

筹迈出新步伐；生态建设、环境保护和资源节约取得显著成效，山水园林城市初步建成；城乡居民收入水平和生活质量普遍提高，基本公共服务均等化程度基本达到国家平均水平。

到2035年，广西沿边城镇带的经济综合实力将大幅提升，安全高效的综合交通运输体系全面建成，工业化、信息化、城镇化和农业现代化实现同步发展；实现与东盟各国的全面开放合作，成为我国面向东南亚开放合作的前沿地区、我国西南地区陆路国际通道，建成我国边境地区重要的国际旅游目的地；基本建成兼容并包的开放型经济体制，建成我国与越南的经济贸易中心，区域生态文明和城镇化质量全面提升，“富裕、安定、文化、幸福的新沿边”全面建成。

2.3 规划策略

规划以面向东盟开放合作为重点，以中国—东盟国际大通道、中国(南宁)—新加坡经济走廊为战略主轴，以泛北部湾经济合作和广西—云南面向东盟沿边开放带为战略前沿，以西南地区为战略后方，实施跨越式发展战略。

2.3.1 构建“一带四轴，岸城同构”的开放格局

规划以南宁市、防城港市、百色市和崇左市等中心城市为后方支撑，以东

兴、凭祥、靖西等沿边重点地区为开放枢纽，依托水口、龙邦、友谊关等口岸城镇，积极建设南宁—崇左—凭祥口岸城镇发展轴、南宁—防城港—东兴口岸城镇发展轴、百色—靖西口岸城镇发展轴，构筑沿边城镇带“前岸中区后城”区域发展模式，以点带线、以线带区，逐步形成海陆联动、分工协作、密切联系和共同发展的沿边开放开发城镇带。

2.3.2 实施互联互通，构建综合交通大通道

规划全面深化与越南的开放合作，依托4条综合交通运输大通道，实现高速公路、铁路全线贯通。其中，重要的港口、空港、国家一类口岸、AAAA级以上旅游景区均要通高速公路，同时县县通高速公路；二类口岸通二级以上公路，乡乡公路通畅、村村公路通达；连接越南等东盟国家的铁路和高速公路要实现突破，促进与东盟国家在公路、铁路、港口和航空领域的互联互通，建成中国与东盟重要的国际大通道。

2.3.3 提升口岸建设水平，促进协同发展

规划优化口岸功能定位，提高重点口岸吞吐能力；提升口岸专业化建设水平，合理进行内部分工，建设各具特色的中越边境口岸经济带；完善互市贸易点建设，引导边民将农副产品、手工艺品集中交易，发挥边贸点应有的作用，促进口岸经济发展和边民增收；培育壮大口岸加工企业，纵深拓展特色优势产业集群；构建差异化空间开放格局，促进口岸与城镇协同发展；完善跨境经济合作机制，进一步帮助企业开拓国外市场，与国外地方政府建立经贸合作机制、沟通协调机制、定期会晤机制和贸易争端解决机制。

2.3.4 实施产业特色化战略，构建现代产业体系

规划按照“保护优先、合理开发、综合利用、形成链条、循环发展”的原则，依托产业基础和比较优势，优化提升传统产业，培育发展战略性新兴产业，促

进产业链向高端延伸和转型升级；做强资源深加工产业，做优特色农林产品业，大力发展国际贸易物流业，打造生态旅游、边关旅游和红色旅游品牌；积极培育养生长寿健康产业，构建特色鲜明、技术先进、循环高效、协作配套和竞争力强的现代产业体系。

2.3.5 全面推进“兴边富民”，巩固边境地区产业发展

规划重点加强边境一线村镇建设，着重解决边境群众生产生活困难问题，加快沿边城镇带贫困人口脱贫速度，提高边境群众基本生活条件；推进“兴边富民”行动，促进边境地区发展；持续巩固边境地区产业发展基础，维护边境地区稳定，加强守土固边建设。

3 规划主要内容

3.1 空间布局

广西沿边城镇带的空间布局结构为“四轴一带，岸城同构”（图2）。

3.1.1 “四轴一带”

在“四轴一带”中，“四轴”为沿边城镇发展轴、防城港—东兴口岸城镇发展轴、崇左—凭祥口岸城镇发展轴、百色—靖西口岸城镇发展轴；“一带”为边民集居带。

(1) 沿边城镇发展轴，包括防城港市的防城区、上思、崇左、大新、天等、德保、靖西和那坡等主要城镇。规划增强沿边地区中心城市的辐射带动能力，促进沿边各类城镇协调发展；采用非均衡的极化发展策略，率先发展防城港、崇左和靖西等重要城市，建设沿边地区资源、经济活动和人口流入的集聚中心，形成沿边地区具有持续内生发展动力的中心城市。

(2) 防城港—东兴口岸城镇发展轴，包括防城港市港口区和东兴市及周边城镇，是广西沿边城镇带的主要纵向轴线。规划以强化防城港市和东兴市为发展重点，以东兴口岸和峒中口岸为联系枢纽，以产业园区为城镇发展主要空间载体。轴

线向内以南宁、钦州等城市为依托，向外经东兴口岸连接越南芒街，是我国内陆地区连接中南半岛经济走廊的重要廊道。

(3) 崇左—凭祥口岸城镇发展轴，包括崇左市江州区、宁明、龙州及凭祥等主要城镇，是沿边地区的主要纵向城镇空间轴线。规划以强化崇左、凭祥、宁明和龙州的城镇规模与功能为重点，以友谊关口岸、凭祥（铁路）口岸、水口口岸、爱店口岸、平而口岸和科甲口岸为主要枢纽，将外向枢纽区位优势转化为城镇发展动力，促使产业园区成为区域发展的主要空间载体。

(4) 百色—靖西口岸城镇发展轴，包括百色、靖西和龙邦等城镇，轴线向外通向越南茶岭，向内由硕龙口岸经靖西连接百色市，联系沿边城镇发展带和右江走廊城镇带，是广西沿边城镇带的主要纵向轴线。规划依托靖西市次中心城市，重点建设龙邦、岳圩等口岸，以龙邦国际商贸物流中心、岳圩进出口加工区和平孟口岸国际商贸物流中心等为载体，逐步形成辐射带动滇黔桂以及越南周边地区经济发展的沿边经济合作带。

(5) 边民集居带，由沿边境带上的城市、小城镇和边民集中聚居点组成，通过沿边高等级公路进行串联，主要城镇包括东兴市、马路镇、峒中镇、桐棉乡、爱店镇、峙浪乡、上石镇、夏石镇、凭祥市、彬桥乡、下冻镇、水口镇、武德乡、金龙镇、硕龙镇、岳圩镇、壬庄乡、龙邦镇、安宁乡、吞盘乡、南坡乡、平孟镇、百南乡和百省乡等。规划加强口岸城镇、小城镇及边民集中聚居点的建设，加强公共服务设施和基础设施建设，完善沿边高等级公路，形成重要口岸城镇之间网络化的交通体系；加强边民互市贸易点建设，完善乡村服务设施建设，促进边民集中聚居点适度增加规模。

3.1.2 “岸城同构”：多轴向开放结构

沿边城镇带整体空间格局为开放型的空间结构，呈现“口岸—口岸城镇—口岸城市—腹地城市”的特征。沿边境口岸通过3条纵向轴线连接百色、崇左和

防城港，并进一步联系内陆城市；纵向轴线向外形成联通中南半岛的重要经济走廊，形成“两横三纵”的网络化城镇空间格局。规划依托交通基础设施，建设区域地域单元，构筑沿边城镇带“前岸中区后城”模式。

3.2 口岸建设

3.2.1 提升口岸发展水平，提高重点口岸吞吐能力

规划科学布局沿边一类、二类口岸，合理引导资源配置，因地制宜、错位发展。规划期内，要将现有二类口岸提升为一类口岸，做大做强2~3个一类口岸，增设一批二类口岸，形成以国家一类口岸为引领示范、二类口岸功能提升、边民互市贸易区（点）创新升级的层级发展态势（表1）。

3.2.2 提升口岸专业化建设水平

广西各沿边口岸之间需要进行合理的内部分工，明晰各口岸的功能定位，积极构建各具特色的中越边境口岸经济带。规划结合越南及东盟诸国的资源条件，将广西边境的众多重点口岸建成矿产口岸、水果口岸、木材口岸、铁矿口岸和旅游过境口岸等专业口岸。

3.2.3 完善互市贸易点建设

规划推动边民互市贸易点的升级发展，加大东兴、弄尧（浦寨）、水口及龙邦等第一梯队互市点的创新试点建设力度，加强里火、爱店、布局、那花、岩应、平孟和岳圩等第二梯队互市点的综合配套建设，扩大叫隘、平而、油隘、新兴、孟麻、北山、科甲、板烂、硕龙、德天、滩散、杨屋、峒中、百南和那布等第三梯队互市点规模，鼓励边民积极参与互市贸易（表2）。

3.2.4 培育壮大口岸加工企业，纵深拓展特色优势产业集群

规划利用口岸区位的“通道经济”，把进口资源落地加工项目列为鼓励类项目，并在进出境运费上给予补贴和减免政策；明确地方产业群的发展方向，优化产业结构，加速优势企业的规模化，

表1 广西沿边城镇带口岸提升目标

口岸	所在城镇	现状口岸等级	提升目标等级	口岸发展方向
东兴	东兴市	一类公路口岸	—	农副产品、红木及家电等综合型口岸
峒中	防城区	二类陆路口岸	一类公路口岸	海产品、香料专业口岸
友谊关	凭祥市	一类公路口岸	—	汽配、纺织、电子及农副产品、水产品综合型口岸
平而		二类陆路口岸	一类公路口岸	农副产品专业口岸
凭祥		一类铁路口岸	—	汽配、纺织、电子及农副产品、水产品综合型口岸
水口	龙州县	一类公路口岸	—	农副产品专业口岸
科甲		二类陆路口岸	一类公路口岸	农副产品专业口岸
爱店	宁明县	一类公路口岸	—	药材专业口岸
硕龙	大新县	二类陆路口岸	一类公路口岸	矿产、汤料专业口岸
龙邦	靖西市	一类公路口岸	—	矿石专业口岸
岳圩		二类陆路口岸	一类公路口岸	中草药、日用品及农副产品综合型口岸
平孟	那坡县	一类公路口岸	—	坚果等农副产品、矿石专业口岸

表2 边民互市点发展方向指引

所属城镇集聚区	互市点名称	发展方向
靖西—德保—龙邦城镇集聚区	龙邦、岳圩、新兴、孟麻	进口互市商品以中药材、水果及坚果等农副产品为主，出口互市商品以小百货、五金、机电和农用物资为主
	那布、百南、平孟	互市商品以进口中药材、农副产品为主，出口以日用百货、农用物资、农具为主
	弄尧（浦寨）、叫隘、平而、油隘	以水果、坚果、海产品等进口互市商品为主，出口互市商品以小家电、五金、机电和小百货等商品为主
崇左—龙州—凭祥—宁明城镇集聚区	科甲、水口、那花、布局	以坚果、海产品、农副产品等进口互市商品为主
	爱店、北山、板烂	以中药材、农副产品、海产品等进口互市商品为主
	德天、硕龙、岩应	以旅游商品、干果、中草药材、农副产品等进口互市商品为主
东兴—防城港城镇集聚区	东兴、杨屋	以海产品、农副产品等进口互市商品为主，互市出口以布匹、瓷砖、五金配件等商品为主
	里火、滩散、峒中	以海产品、农副产品等进口互市商品为主，互市出口以小家电等商品为主

不断提高产业群的内在竞争能力。

3.2.5 构建差异化空间开放格局，促进口岸与城镇协同发展

边境口岸发展轴要通过资源要素的集聚功能，加强与邻国跨境经济合作与开发，实现经济互动。边境口岸应在现有口岸的基础上，发挥各自优势，培育特色口岸经济，建立有序的空间结构。规划依托防城—那坡高速公路建设沿边城镇发展轴，使其成为联系沿边城镇带南北城镇的重要组成支撑，联系北部湾地区和西北部落后地区以及云南沿边地区的重要通道。规划借助周边口岸城镇

的通道优势，建立地区优势特色产业，推进城镇发展建设。

3.3 产业发展

规划依托广西沿边城镇带的产业基础和比较优势，优化提升传统产业，培育发展战略性新兴产业，促进产业链向高端延伸和转型升级，做强资源深加工产业，做优特色农林产品业，大力发展国际贸易物流业，打造生态旅游、边关旅游和红色旅游品牌，积极培育养生长寿健康产业，构建特色鲜明、技术先进、循环高效、协作配套和竞争力强的现代

产业体系，并对农林产品种植基地、主要工业园区及物流集散中心进行合理布局。在第一产业方面，规划重点发展粮食、糖蔗、桑蚕、水果、蔬菜、中药材、水产畜牧业和林业，建设高产高效、品质优良、绿色有机的特色农林产品生产基地。在第二产业方面，规划打造特色优势产业，积极扶持战略性新兴产业发展，重点发展铝产业、锰产业、制糖业、农林产品加工业、新材料、生物医药、新能源、节能环保和先进装备制造。在第三产业方面，规划完善物流基础设施，构建多式联运体系，重点发展物流业、服务业、旅游业和文化创意产业（图3）。

3.4 旅游发展

规划以良好的生态环境为本底，整合边关跨国风情、南疆河山、骆越文化、特色边贸和爱国红色五大旅游品类，着力打造中越特色边关风情形象，培育壮大边关风情旅游品牌，力求建设中国最美的边关旅游目的地。规划开发南疆山水生态体验旅游、南国边关历史探秘旅游、民族文化风情体验旅游、边境跨国旅游和滨海休闲度假旅游五类旅游产品，同时构建“一带、三城、三区、五通道”的广西沿边城镇带旅游产业空间结构。其中，“一带”即依托沿边公路和边境口岸、边贸互市点、边境城镇组成的边关风情旅游带；“三城”为凭祥、东兴

和靖西 3 个重点建设的边境旅游城市;

“三区”为3个特色旅游片区，即历史文化边境旅游片区、特色自然山水边境旅游片区和滨海边关风情旅游片区；“五通道”为1条跨省通道和4条中越跨国通道。

3.5 交通支撑体系

为把广西的独特区位优势转化为发展优势、发展机遇转化为发展现实，规划统筹推进沿边城镇带交通、能源、水利、信息、教育、科研、文化、体育、卫生等经济性和社会性基础设施一体化建设，形成合作对接、适度超前、功能完善、安全高效及互联互通的现代基础设施网络，增强沿边城镇带开发开放的支撑能力，实现规划区的稳增长、调结构、促发展和保就业，带动相关产业发展。

在综合交通体系规划方面,规划建设“三横一纵”的综合运输大通道。其中,“三横”为南宁—防城港—出海出边大通道、南宁—崇左—友谊关(水口)出边大通道、南宁—百色—靖西—龙邦出边大通道,“一纵”为那坡防城港出海通道(图4)。规划完善铁路网布局结构,建设出境铁路通道、区域性铁路支线、辅助联络线及主要口岸疏港铁路,沟通沿边重点地区,增强边境城镇和口岸的辐射能力;在现有高等级公路网骨架的基础上,按照“实现有效连接、提升通道能力、强化区际联系、

优化路网衔接”的思路，完善干线公路网络，打通省际间断头路，建设公路枢纽；按照“主体保留、局部优化，扩大覆盖、完善网络”的思路，增强普通国道、省道公路网对县级以上行政节点、边境城镇、重要交通枢纽、物流节点城市、边境口岸的连接和覆盖；完善机场网络布局，加强支线机场建设，在确保民航公共运输不受影响的情况下，因地制宜建设通用机场，提升机场服务功能，形成功能完善、快捷便利的航空体系；积极构建“一出省、二出境”水运通道，提升左江出省出境航道通行能力。

3.6 生态保护

规划贯彻循环经济、可持续发展理念，建立环境友好型产业和生态型城乡体系，统筹城乡发展，优化城镇布局，强化环境保护措施，运用科学手段，加强对现有生态环境的保护与治理，控制、减缓生态环境的恶化，创建“山美水秀、宜工宜居”的良性生态环境系统；以优越的自然条件为基础，通过生态市县的创建，保护区域生态平衡，构建节约型社会和环境友好型社会。

规划将广西沿边城镇带生态功能区划分为生态调节、产品提供与人居保障三类生态功能区。其中,生态调节功能区包括水源涵养与生物多样性保护功能区;产品提供功能区包括农林产品提供

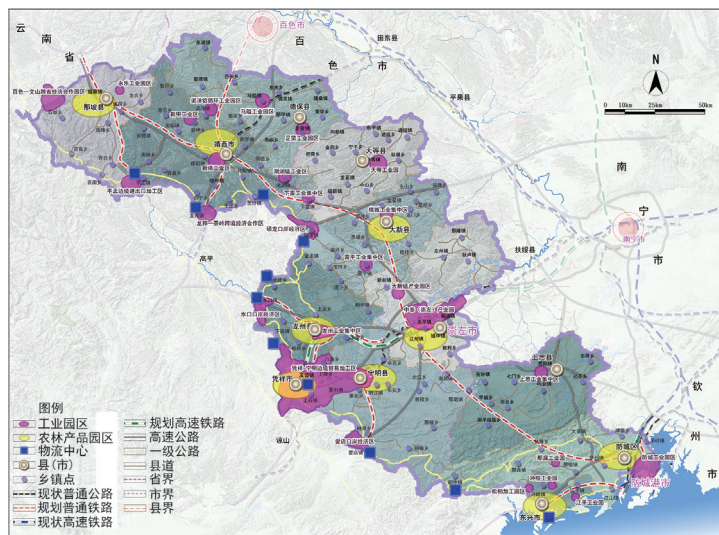


图 3 产业发展布局图

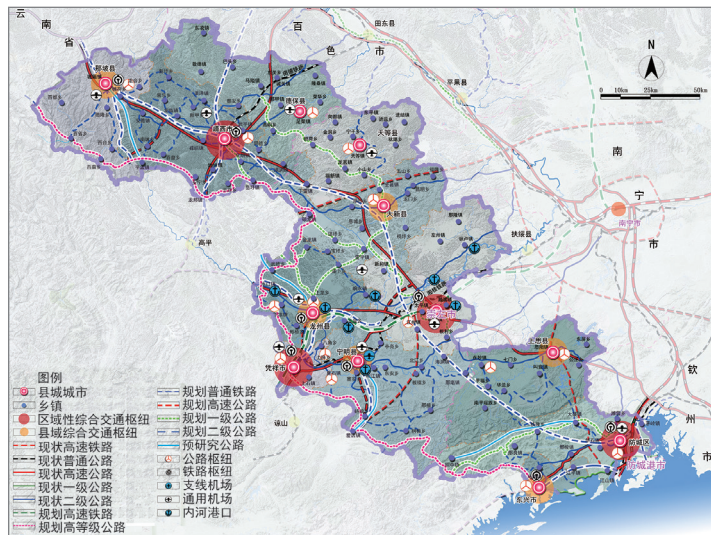


图 4 综合交通规划图

功能区；人居保障功能区包括中心城市功能区和县城城镇功能区。

在林业生态保护与建设方面，规划严格保护森林生态系统和珍稀野生生物栖息地，加强对森林资源的保护，建立严格的保护区域；采取人工造林、封山育林及恢复植被等方式，治理石漠化及受损山体。在农业生态保护与建设方面，规划建设野生动植物各类保护区，实施农业面源污染控制，开展农村清洁工程，加强对农村废弃物资源化利用；加大有机食品、绿色食品和无公害农产品基地的建设力度，加强农村生态环境保护基础设施建设。在城乡生态保护与建设方面，规划建设生态型城市，加强城市绿化建设，制定符合生态城市目标和指标的配套政策；建设生态镇（乡），加强对工业废水与生活污水的处理，加快建设环境卫生配套设施，提升清洁能源利用水平。在国土保护与整治方面，规划严格土地管用制度，盘整土地资源，通过田、水、路、林、村综合整治，增加有效耕地面积；积极实施地质灾害防治，建立监测网络，实行建设用地地质灾害危险性评估制度。在水利生态保护与建设方面，规划积极实施城镇供水、灌区续建配套等工程建设，着力开展重点地区中小河流治理以及山区山洪防治；明确水功能区限制纳污红线，实施主要污染河渠清淤工程、生态恢复工程和生态补水工程。

3.7 空间管制

规划在广西沿边城镇带实施严格的空间分区及管控措施。

(1) 适宜建设区，包括规划的城镇建设用地、为城镇发展提供支撑的基础设施建设用地以及工矿用地。主要管制要求：严格执行《中华人民共和国城乡规划法》，以依法批准的城市总体规划、城镇总体规划及省市（县）域城镇体系规划为依据，一切建设用地开发和建设活动必须遵守和服从规划，各项建设应依法办理建设项目选址意见书、建设用

地规划许可证和建设工程规划许可证，不得乱占乱建；高效利用土地，严格控制建设用地规模。城镇建设发展区内划定的历史文化保护区应坚持保护与利用相结合，保护原有的风貌和环境，严禁随意拆建。

(2) 限制建设区，包括一般农田用地区、山林保护地区、重要生态廊道区和城市绿色隔离地区等。主要管制要求：对开发建设活动进行严格限制，鼓励在该区进行生态建设和农业生产活动，鼓励对矿山进行生态修复，保留原有自然地貌形态，加强植树绿化，调节气候，改善生态环境。

(3) 禁止建设区，包括风景名胜区核心区、基本农田保护区、自然保护区、地质公园、饮用水源一级保护区及二级保护区、地震断裂带与地质灾害易发区域、湿地公园及文物保护单位保护区等。主要管制要求：按照相应的法律法规进行保护，严格控制人为因素对自然生态和文化自然遗产原真性、完整性的干扰，严禁不符合主体功能定位的开发活动，引导人口逐步有序转移，实现污染物“零排放”，提高生态环境质量。

4 结语

沿边城镇带是广西提升城镇化开放合作水平的重要支撑。随着西部大开发的深入、中国—东盟自由贸易区的建立，以及“一带一路”倡议的提出，广西沿边城镇带正逐步成为国家面向国际层面新的战略支点。《广西沿边城镇带规划（2015—2035年）》不仅是指导沿边地区城乡科学发展的纲领性文件，还是跨地级市的城镇体系规划，是规划区内各级城镇规划建设的重要指导文件。其承上启下，落实国家战略方针，指导沿边下层次规划；构建等级有序的城镇空间结构，加强边境地区民生保障；着力建设我国与东盟地区的陆路重要通道，加强互联互通；有差异、分步骤地提升口岸发展水平，促进口岸与城镇协同发展；

保护生态屏障，将生态文明理念融入城镇发展全过程。

该规划从空间布局、口岸建设、产业发展、旅游发展、交通支撑体系、生态保护和空间管制方面提出了广西沿边城镇带规划建设策略，力求真正发挥广西沿边优势，为提升广西在全国开放发展格局中的地位和作用打下基础，为沿边地区的发展提供战略指引。

（《广西沿边城镇带规划（2015—2035年）》获2018年度全国优秀工程咨询成果二等奖及2019年度广西优秀工程勘察设计成果城乡规划一等奖。）

〔注 释〕

- ①此次规划中对“广西沿边地区”“沿边三地级市”“沿边城镇带”三者定义做出如下解释：“广西沿边地区”与《广西沿边地区开放开发“十三五”规划》中指向一致，即沿边8个县（市、区）所辖行政区域。“沿边三地级市”即此次规划的研究范围，包括百色、崇左和防城港3个地级市。“沿边城镇带”指此次规划范围内的3个地级市涉及的12个县（市、区）。
- ②“沿边城镇带”的提法始于《广西壮族自治区新型城镇化规划（2014—2020年）》，由广西与越南接壤的8个县（市、区）组成，即东兴、凭祥、防城、宁明、龙州、大新、靖西和那坡。2017年《广西沿边地区开放开发“十三五”规划》提出，“沿边开发开放区域”也为以上的3个市8个县。此次规划扩大了原8个县（市、区）的范围，增加了上思、德保、天等及江州4个县（市、区）。

〔参考文献〕

- [1] 张军飞，王汐，陈健. 陕西沿黄地区城镇带协同治理策略与实施路径[J]. 规划师，2017(11): 60-65.
- [2] 张强. 面向区域协同的边境城镇更新框架与策略——以凭祥市浦寨边贸区为例[J]. 规划师，2019(20): 19-25.
- [3] 秦军，钟源，熊耀平，等. 边境区域协同发展规划策略与实践[J]. 规划师，2018(7): 59-64.

〔收稿日期〕2020-05-16