

半城市化地区全域空间治理的有限改良

——以广东汕头潮南区的“全域有限韧性系统”构建为例

□ 李晶晶, 张 燕, 赵荣乐

【摘要】文章通过对近十年我国半城市化地区的研究,指出半城市化地区空间治理的问题,解释半城市化地区空间治理失效失控的内在成因逻辑,探索半城市化地区通过“韧性思维”逐步破解发展问题的思路,提出半城市化地区城市应努力构建以“全域有限韧性系统”为主线的治理体系,并以广东汕头潮南区为例,探讨了构建半城市化地区“全域有限韧性系统”的实践应用。

【关键词】半城市化地区;全域空间治理;韧性系统;汕头潮南区

【文章编号】1006-0022(2022)07-0050-08 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】李晶晶,张燕,赵荣乐.半城市化地区全域空间治理的有限改良——以广东汕头潮南区的“全域有限韧性系统”构建为例[J].规划师,2022(7):50-57.

Improvement of Global Space Governance in Semi-urbanized Area: Construction of Global Limited Resilient System in Chaonan District, Shantou City, Guangdong Province/Li Jingjing, Zhang Yan, Zhao Rongle

【Abstract】 With an analysis of China's semi-urbanized regions in the past decade, the paper indicates the problems of their space governance, studies the resilient concept in gradual solution of the problems, proposes the construction of global limited resilient system for space governance. With Chaonan district, Shantou, as an example, the paper introduces the practice of the resilient system construction in semi-urbanized area.

【Key words】 Semi-urbanized area, Global space governance, Resilient system, Chaonan district, Shantou city

1 半城市化地区的空间治理问题和成因分析

1.1 半城市化地区的空间治理问题

1.1.1 基本面问题

随着我国国土空间规划体系的建立,各层级国土空间“一盘棋”的统筹谋划和实践也持续深入,在这其中,半城市化地区的国土空间已然成为地方经济全局发展中不可忽视的重要组成部分,也是地方经济持续良性发展必须妥善引导的重点区域。三十多年前,McGee T.G. 研究总结出半城市化地区的基本特征:分布着相当密集的人口,采用分散的农户经营方式和以水稻种植为传统产业;城市工业向外围扩张,乡村地区非农产业连片;各种性质的土地交错布局;人口呈现强流动性;由非正式部门进行管理^[1]。现如今,我国的半城市化地区正在出现更多元的问题。

人口,采用分散的农户经营方式和以水稻种植为传统产业;城市工业向外围扩张,乡村地区非农产业连片;各种性质的土地交错布局;人口呈现强流动性;由非正式部门进行管理^[1]。现如今,我国的半城市化地区正在出现更多元的问题。

1.1.2 经济面问题

要理解我国半城市化地区空间治理的问题逻辑,首先需要清晰认识半城市化地区的非正规经济与非正规就业。关于非正规经济,在学术研究中往往和非正规就业密不可分。一方面,非正规经济的生成逻辑是

【作者简介】 李晶晶, 硕士, 高级规划师, 南京大学城市规划设计研究院有限公司北京分公司副总经理。

张 燕, 高级规划师, 南京大学城市规划设计研究院有限公司北京分公司副总监。

赵荣乐, 注册城乡规划师, 南京大学城市规划设计研究院有限公司北京分公司规划总监。

给予社会资本下的城乡二元制度和农村生活需求市场^[2]；另一方面，本文所探讨的非正规经济是指劳动用工方式上的“非正规经济”，即尽可能压低生产要素，特别是劳动力的价格，以取得争夺资本的优势，由此出现了各地积极将非正规经济当作“比较优势”和强有力工具的现象^[3]。而进一步放大到全球角度，随着非正规经济与非正规就业的不断细分，对非正规经济下城市空间发展进行研究发现，高密度的城市环境正在使我国非正规经济与正规城市空间的混杂性变得更高^[4]，经济面问题的治理难度自然更大。

1.1.3 社会面问题

与非正规经济相比，半城市化地区所呈现的非正规性更为普遍，大到一座城市或片区^[5]，小到城中村或农贸市场摊贩^[6]，非正规性空间正在大量而扁平化地出现。有学者通过研究，将非正规性空间的内在成因归结于我国现有的土地二元制度和产权制度^[7]。进一步思考，非正规性空间原本是具有流动性、开放性特征的，然而半城市化地区是以封闭社区为代表的建成空间，反而强化了一种空间区隔，进而导致了社会空间的分离，造成了社会区隔的社会面问题^[8-10]。

1.1.4 多元复合性问题

深入分析半城市化地区非正规性空间治理失控失效的原因，就会发现这是由半城市化地区要素关系闭环产生的多元复合性问题（图 1）。

半城市化地区与非正规经济、非正规性之间存在相互共生关系。半城市化地区的非正规就业极大地催生了非正规经济在改革开放初期的蓬勃发展，非正规经济也给半城市化地区带来了大量农村移民。同时，非正规经济的特征造就了大量非公有制企业（民营经济）的自发集聚并相互产生黏性，利用非正规性空间进行生产，这些非正规性空间一方面成为小型民营企业逐利投机的“后花园”，另一方面更成为城市治理不愿触碰的“混沌区”。非正规性空间往往都是由破败的旧村、旧厂空

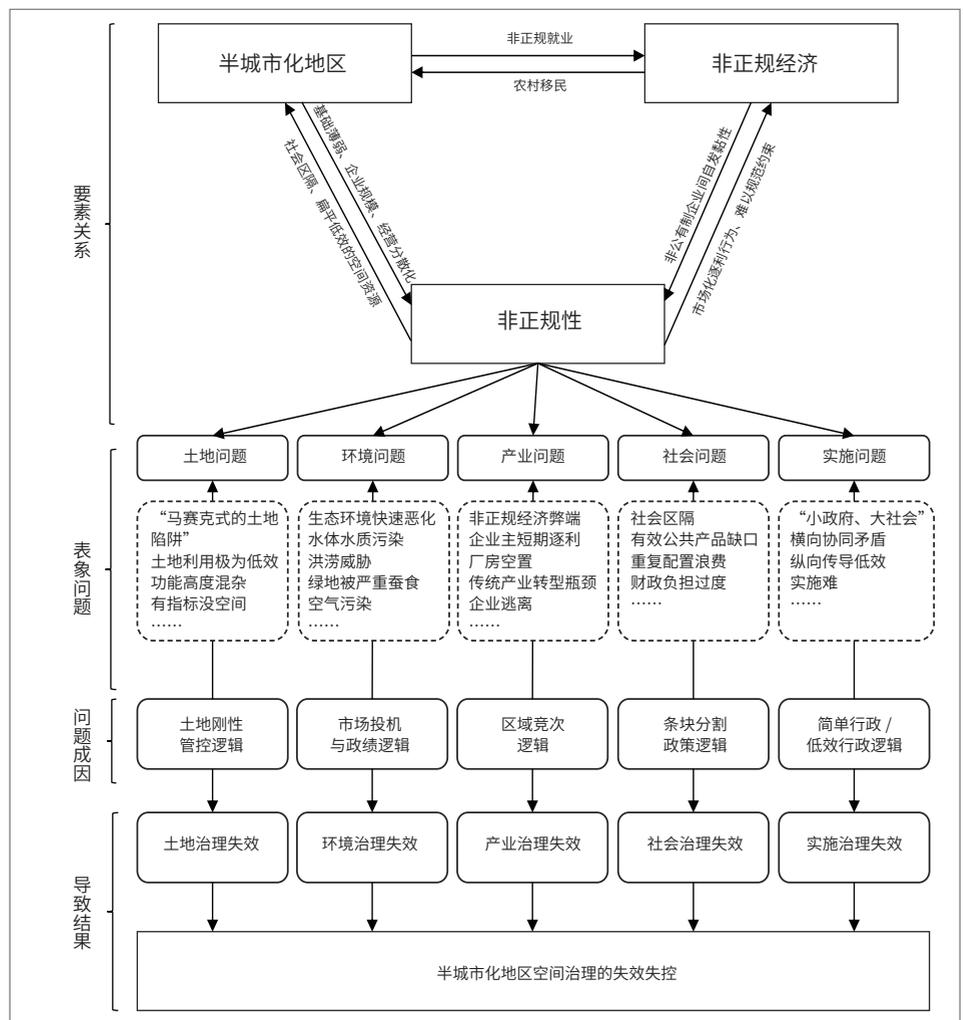


图 1 半城市化地区非正规性空间治理的复合性逻辑示意图

间形成的扁平化、均质化“随机破碎且粘连”的空间，企业在发展规模和经营上自然也呈现高度分散化特征。这些非正规性空间区域由于公共服务大量缺失，无法为非正规经济提供规律“生长”的动力和条件，非正规经济自发形成生长闭环，更固化了半城市化地区。

这样的生长闭环导致了多元复合性问题的出现。半城市化地区的非正规性空间存在五大典型问题，即土地问题、环境问题、产业问题、社会问题和实施问题。土地问题可以概括为城乡土地功能混杂、国有—集体权属混杂的“马赛克式的土地陷阱”^[11]，破碎化的低效土地，即使有建设指标，也找不出一块落地的空间，其结果就是土地治理的失效；环境问题往往是半城市化地区的共性问题，通常表现为生态环境快速恶化，水体水质、空气等严重

污染，甚至由此导致地区安全问题；产业问题在近近年来尤为突出，体现了典型的“柔性经济”特色，传统劳动密集型的非正规经济遭遇转型瓶颈，大量“寄生”的厂房空置，企业纷纷逃离退出，给地方经济造成重创；社会问题则体现在非正规性空间内或缺失、或过度配置的公共产品供给上，以及地方财政对于公共产品的过度负担和社会区隔现象；实施问题体现在典型的“小政府、大社会”模式，地方横向协同与纵向传导机制的缺失，导致政府推动项目实施困难。

1.2 半城市化地区空间治理问题的成因分析

要厘清半城市化地区空间治理问题的成因，就需要从问题背后的产生逻辑进行分析。

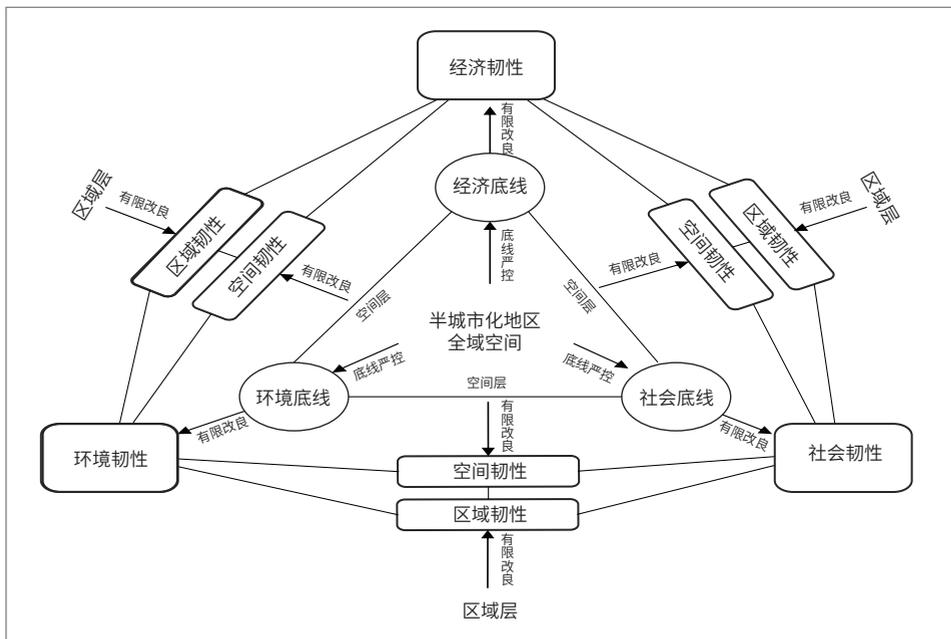


图2 半城市化地区“全域有限韧性系统”治理逻辑示意图

1.2.1 土地刚性管控逻辑

半城市化地区土地的破碎化现象普遍，原土地利用规划指标传导的“一刀切”式粗放分解管控逻辑是主要成因。随着1986年《中华人民共和国土地管理法》的出台，我国开始编制第一轮土地利用总体规划。尽管与城乡规划相比，土地利用总体规划相对“年轻”，但是由于其自上而下指标式的规划传导较为直接，近二十年间各地的土地利用总体规划变得逐渐“强势”，并成为当前国土空间规划体系和用地建设的重要基础^[12]。然而，原土地利用总体规划自上而下指标逐级分解的单一规划逻辑导致了地方唯指标至上、唯任务数字目标的执行偏差。经过调研，我国多个半城市化地区破碎化的土地形态，往往就是这些地区指标任务（主要是建设用地、农田保护等指标）逐级分解到村/社区（甚至自然村），摒弃了本应整体统筹的整体用地空间布局，造成村村有地、村村有田的土地乱象。

1.2.2 市场投机与政绩逻辑

众多非正规经济企业的市场投机心理与地方政府传统的政绩逻辑，导致半城市化地区的生态环境脆弱、地方生态文明意识难以觉醒。一方面，由于非正

规经济企业通常是短期逐利的企业，想方设法追求自身经济利益的最大化，哪怕以牺牲地方生态环境，甚至是以破坏地方生态安全为代价，是一种典型的市场投机思想作祟。另一方面，过去二十年快速城镇化进程中，地方政府对于众多的非正规经济企业，既无力监管，也无心监管，这是因为地方政府依然看重的是政绩导向的GDP和税收逻辑，企业进而对破坏生态的短期逐利行为更加肆无忌惮，导致地方生态环境进一步恶化。

1.2.3 区域竞次逻辑

半城市化地区的经济乏力，是由于传统“柔性经济”中的柔性生产企业缺少集群式和自主创新的发展，体现了区域竞次逻辑。区域竞次，即以“极低的生产要素（土地、劳工）价格来推动发展，尤其是以压低土地价格来吸引投资”，地方政府并非看中土地出让本身，而是看重企业投资运营后的各种税收，从而达到财政收入最大化的目的^[13]。对于企业而言，长期的单打独斗、缺少来自外部环境的各种激励，使其缺少了良性竞争下持续创新研发的动力。显然，这种逻辑造成的结果与当下国家提出的“从经济高速增长转向高质量发展”的要求存在落差。

1.2.4 条块分割的政策逻辑

半城市化地区社会公共产品配置的滞后，除了自身基础原因，还有新时期国土空间语境下诸多政策的条块限制，这种条块分割加剧了公共服务的不均衡。以土地政策为例，基本农田调整、耕地占补等相关土地政策对半城市化地区的影响最大，地方急需配置的公共产品往往由于涉及占用耕地或者永久基本农田而告吹。但实际的情况是这些建成空间中“开天窗”的破碎耕地或永久基本农田图斑，通常只是“图面”上的耕地或永久基本农田，并没有进行真正的农业种植；再如关于集体建设用地使用权流转的土地政策，由于市场机制的缺位，在政府主导下的征地流转过程中经济收益分配不合理^[14]。而在当下国土空间规划全面推进的进程中，生态政策与土地政策的协调问题、发展与保护的问题等，仍有不少尚未理顺的逻辑关系，这也更让半城市化地区成为地方政府不愿触碰的“烫手山芋”。

1.2.5 简单行政 / 低效能行政逻辑

项目实施难是半城市化地区发展的障碍，这既有地方行政效能低下的原因，又有“小政府、大社会”的“强自组织”机制原因。一方面，项目实施的难度来自地方政府。半城市化地区政府效能文化意识比较淡薄，职能转变尚不到位，政府部门间关系尚待优化，缺少协同联动的机制^[15]。例如，规划部门的行政许可通常采用“业务流程式”职能组织模式，实质上带来了明显的制度与组织失效^[16]。另一方面，半城市化地区由于受到“柔性经济”的长期影响，本身就具有非常特殊的“强自组织性”^[17]，而这种自下而上的力量往往导致政府无法主导甚至出现了超越政府监管的自主建设行为。

2 半城市化地区空间治理现有研究的不足

2.1 现有研究的全域整体性不足

除了上述典型的五方面治理问题，

关于半城市化地区的空间治理,近年来不少学者也从不同角度进行了相关研究。但根据统计数据,学者们关注的国内地区主要集中在珠三角地区,如广州(包括广州大学城)和深圳蔡屋围,以及城中村、棚户区或农贸市场等中小尺度地区^[18],而针对区县级以上完整行政边界的全域整体性研究却十分有限。从国土空间规划改革角度审视,对区县级以上半城市化地区的全域治理研究具有重要价值。

2.2 缺少包容性的系统改良思路

关于空间治理的具体路径,不少学者从不同的视角提出了观点。有的主张从意识层面的“恋地情节”角度解释非正规性与规划应对^[19];有的从非正规性视角倡议通过“协商”“文化”“管控”进行精细化治理^[20];但更多提出的治理对策集中在“正规化”“更新”“疏导区”“空间疏导”“清无”等方面^[18],这说明目前半城市化地区空间治理研究的结论更多是将非正规转变为全面正规化。然而,在上述典型的治理问题下,这样的结论是否过于理想化?

本文认为在制定半城市化地区空间治理的优化方案时,必须理性正视与承认半城市化地区长期以来累积形成的现状基本面问题,并系统性地从半城市化地区人的再包容角度进行思考和实践。同时,半城市化地区诸多问题的形成不是一朝一夕的,所以解决的路径和方案也不应是一蹴而就的终极理想蓝图。特别是在国土空间规划改革和治理现代化的宏观要求下,半城市化地区空间治理的改良思路应该更具韧性和包容性,从真正能做到、有限的路径进行探索。

3 半城市化地区空间治理的优化探索

3.1 韧性思维下半城市化地区空间治理的逻辑:底线严控+有限改良

半城市化地区城市应努力构建以“全

域有限韧性系统”^①为主线的治理体系。

“全域有限韧性系统”是以兼具系统性与安全性的“韧性城市”为理念^[21-22],对城市环境、经济、社会要素的底线进行严控,同时从区域、全域空间以及全域空间中的环境、经济、社会5个层面进行系统而有限度地改良,从而动态、稳健地推动半城市化地区的空间治理优化(图2)。在“全域有限韧性系统”逻辑下,半城市化地区的空间治理思路更强调路径有限和系统思维,虽尚不完美但具有韧性的系统方案或许就是半城市化地区治理的钥匙。

3.2 构建“全域有限韧性系统”

基于半城市化地区“全域有限韧性系统”的治理逻辑,在理性审视半城市化地区现状的前提下,考虑新时期的发展语境,从区域、环境、经济、社会、空间5个方面提出韧性治理要素与韧性治理路径,从而构建半城市化地区“全域有限韧性系统”。

3.2.1 区域韧性

半城市化地区的全域区域韧性是不止于局部,主动联动、寻求区域协同的战略思维,需要明确4项治理要素,包括发展定位、发展战略、发展目标和区域协同。以系统性思维和区域观为统领,通过理想定位与理性定位的研判,对半城市化地区的区域角色进行有限改良;通过务虚战略与务实战略的比较,对全域统筹发展的相关战略提法进行改良;通过远景目标与近

期目标的精准化,对半城市化地区的全域目标制定进行有限改良;通过区域连通性分析与跨界接驳节点协同,明确中远期半城市化地区所在区域(甚至都市区)的协同角色(图3)。

3.2.2 环境韧性

半城市化地区全域环境韧性,是不止于保护,深挖在地文化属性与环境属性的叠加治理,重点是生态环境要素与人文环境要素的有机融合。对于生态环境保护与环境安全重要的生态要素,需进行严格的底线控制,确保区域安全;对于实现未来地方环境建设与环境红利有正向作用的,如基于全域河渠水系、湿地、绿道的改造,需结合地区实际情况进行生态特色化的有限改良。同时,深挖在地文化资源,与在地的生态环境要素有机融合,进一步研判新文化资源在半城市化地区生态呈现的可能性(图4)。

3.2.3 经济韧性

半城市化地区的全域经济韧性是不止于“单打独斗”,保证为优势民营经济服务的发展底线,联动强镇实现“柔性经济2.0”转型。“柔性经济2.0”转型指的是在产业发展的宏观市场不确定性增强、财政资金十分有限的前提下,保持“柔性经济”多样化、小规模、周期可控的生产特征,通过扩展多个韧性尺度下的产业承载空间,稳固半城市化地区的造血能力(图5)。在治理上,需要处理好两个方面的要素。对于现有优势民营经济,必须优先落实针对龙头企

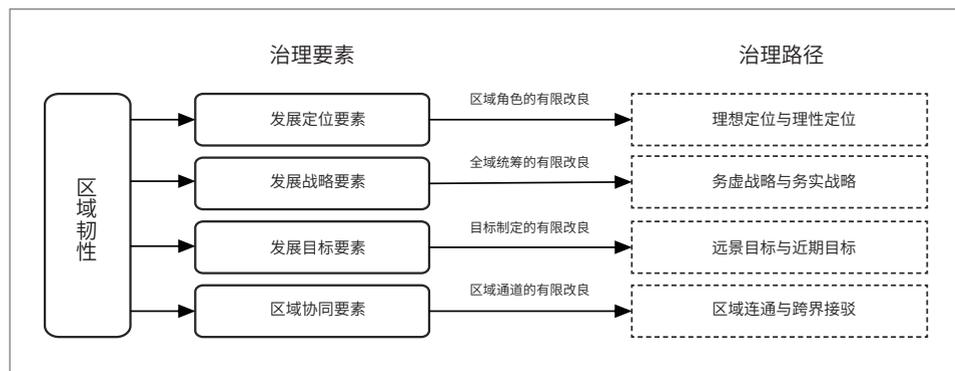


图3 半城市化地区全域区域韧性构建框架示意图

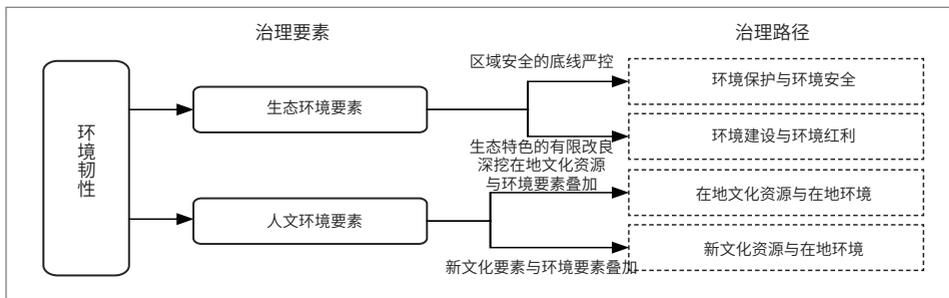


图4 半城市化地区全域环境韧性构建框架示意图

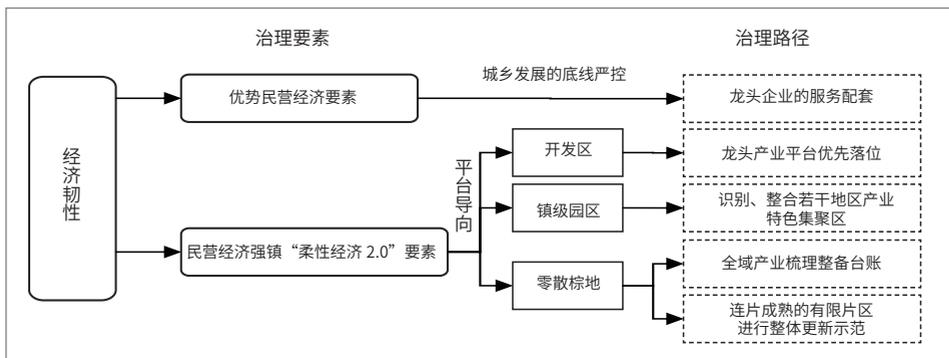


图5 半城市化地区全域经济韧性构建框架示意图

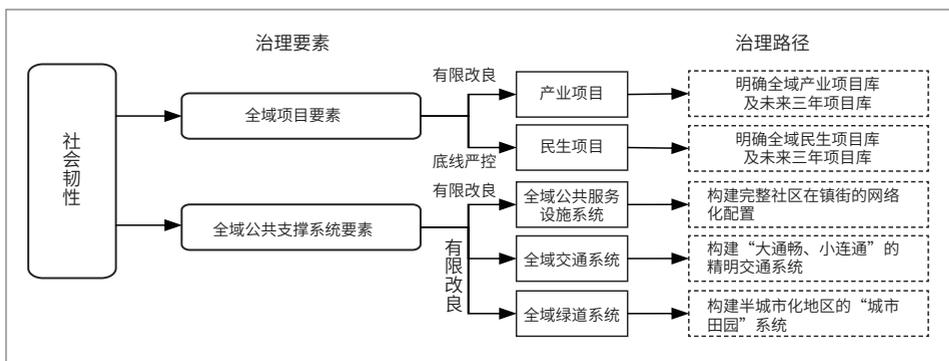


图6 半城市化地区全域社会韧性构建框架示意图

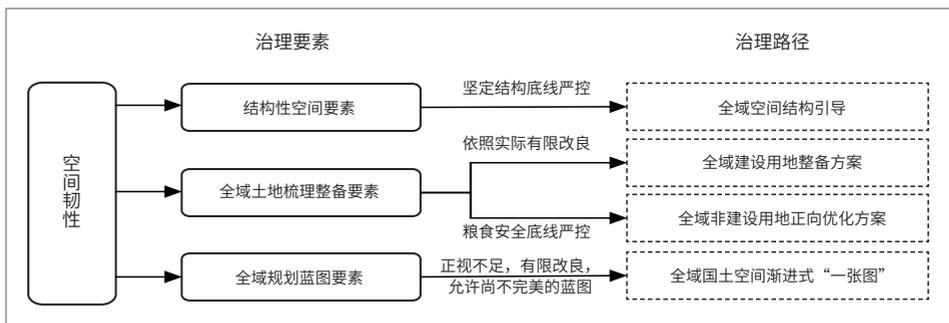


图7 半城市化地区全域空间韧性构建框架示意图

业的服务配套，也是半城市化地区持续发展需严控的底线；对于民营经济，突出有限系统思维，重点放在民营经济强镇，抓住全域开发区、镇级园区、零散棕地三类产业空间进行平台式规划引导。龙头产

业平台优先落位规模化、高级别的开发区平台，有特色的地方产业通过遴选、再整合后进入若干地区产业特色集聚区，成熟（即利益相关方均有意愿）连片的少量零散棕地连片进入整体更新示范平台。

3.2.4 社会韧性

半城市化地区的全域社会韧性是不止于项目，强化全域公共支撑系统的渐进改良，让城市更具包容性。通过全域性项目的系统摸底，形成有限改良的产业项目和底线严控的重大民生项目，并强调未来三年项目库及部门协同分类实施机制。对全域公共支撑系统要素进行有限改良，以完整社区^②在镇街的网络化配置改良全域公共服务设施系统；以“大通畅、小连通”的精明交通路径改良全域交通系统；以半城市化地区的“城市田园”系统改良建设全域绿道系统（图6）。

3.2.5 空间韧性

半城市化地区的全域空间韧性是不止于蓝图，集中资源做有限有序的优化整治，需抓住建设国土空间“一张图”，推动半城市化地区空间秩序的优化。空间韧性的有限改良包含3个方面：首先，结合区域韧性所明确的发展定位，形成坚定引导的全域空间结构，并作为长期的顶层设计指导空间发展；其次，对全域土地进行梳理和整备，包括依据实际用地情况进行有限改良后的全域建设用地整备方案，以及在确保粮食安全底线前提下的全域非建设用地正向优化方案（需明确有限的、近期能够调整落地的部分）；最后，基于弹性思维，细化形成有限改良的全域国土空间渐进式“一张图”（图7）。

4 广东汕头潮南区的全域国土空间治理实践

4.1 地区现状

广东汕头潮南区是汕头六区一县当中“最年轻”的一个行政区。2003年，汕头行政边界调整，原县级潮阳市南部独立划出，设立汕头潮南区。潮南区一夜之间由潮汕人人口中的“大农村”变为行政名义上的“特区城市”。在设区前，潮南区在20世纪80年代曾是汕头乃至粤东地区非正规经济活力最旺盛的地区，

其中峡山街道曾被称为“小香港”。但是，由于自下而上的非正规经济缺少政府的有序干预和引导，城乡非正规性空间自发性极强，呈现了高度混杂破碎、低水平空间均质粘连的特征。正是这几十年来固化的特征，让潮南区成为我国极为典型的半城市化地区。

4.2 潮南区全域国土空间治理的5个痛点

在国土空间规划的新背景下，潮南区全域国土空间的治理主要面临着5个方面的痛点挑战。在区域方面，是迷失了新时期区域发展的角色痛点。潮南区长久以来形成的强自组织发展模式与区域协同发展要求间的矛盾变得更为尖锐，导致潮南区在区域发展中的角色已经变得模糊不清。在生态方面，是全域生态的脆弱痛点。潮南区水网发达，拥有大南山、海岸线、丰富的平原水系，练江是当地的母亲河，然而却曾爆出“练江流域劣V类水质”的新闻，将潮南区环境问题推上风口浪尖。尽管经过省市多级整治，潮南区的生态环境得到了一定改善，但是生态环境问题依然是城市吸引力薄弱的重要原因。在土地方面，是用地低效与品质韧性缺失的痛点。潮南区人多地少，建设用地碎片化极为严重，居住与工业等功能呈现高度混杂的状态，而土地指标任务的“均衡思维”，进一步导致了全区用地碎片化的固化，品质提升更是无从谈起。在经济方面，是产业进程嬗变与低产出效率的痛点。潮南区民营经济基础庞大，但抗风险能力普遍较低。近年来以印染行业为代表的传统优势产业，使本就低效的各镇街产业园区更是经历着巨大转型阵痛。在实施方面，是现有强自组织城乡治理失效的痛点。尽管民间组织为城乡治理提供了渠道，形成了潮汕乡贤反哺形式的社会组织和小尺度行动的韧性优势，但是随着宏观经济的总体放缓，区政府主导下全域空间治理面临着资金和路径上的严

峻挑战。

4.3 潮南区的治理方案

4.3.1 强包容性的地区韧性治理逻辑

基于对潮南区多年的跟踪与调研，本文认为潮南区空间治理的改良路径是：

以强包容性的地区韧性治理逻辑，推动构建“五位一体”的“全域有限韧性系统”，即充分理解并承认潮南区半城市化的基本问题，对传统发展进程中呈现的种种“韧性”特征进行“扬弃”，发扬优势韧性、提升基础韧性(图8)。

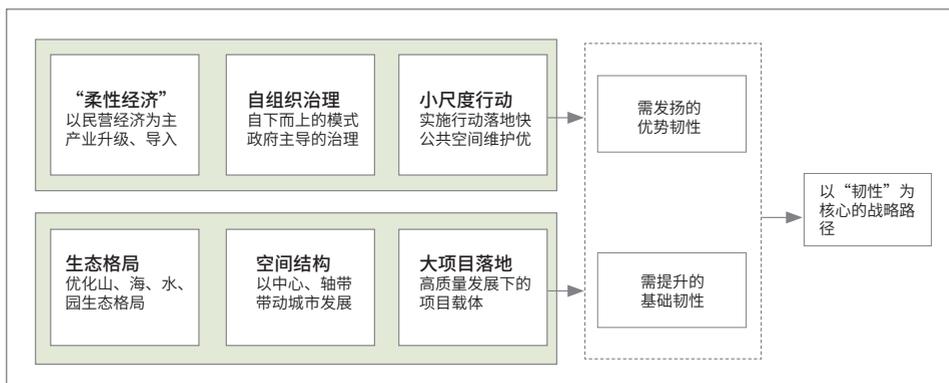


图8 潮南区以“韧性”为核心的战略路径示意图

资料来源：《汕头市潮南区国土空间总体规划(2020—2035年)》(初步方案，图纸已处理)。



图9 潮南区区域韧性系统示意图

资料来源：《汕头市潮南区国土空间总体规划(2020—2035年)》(初步方案，图纸已处理)。

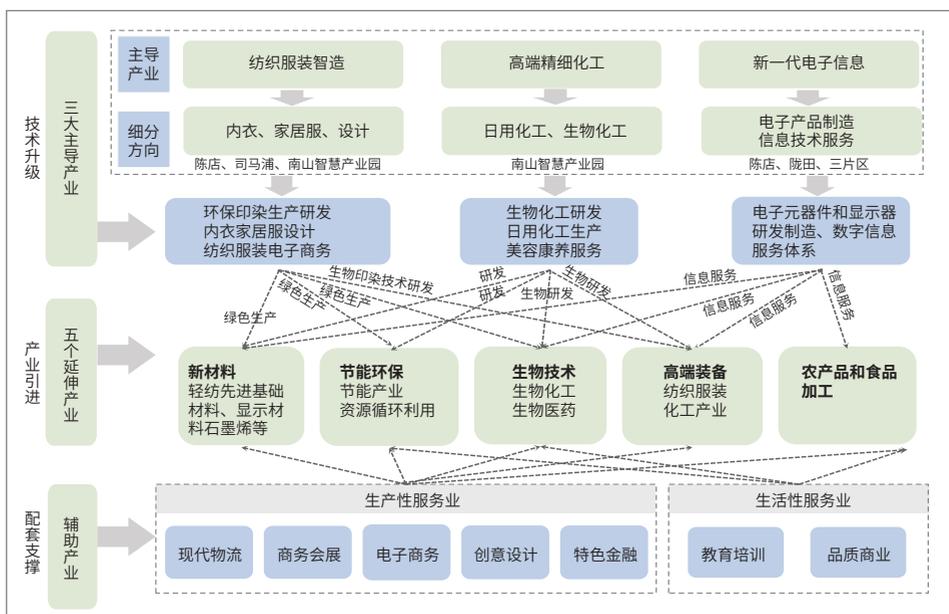


图10 潮南区全域生产韧性系统初步示意图

资料来源：《汕头市潮南区国土空间总体规划(2020—2035年)》(初步方案，图纸已处理)。

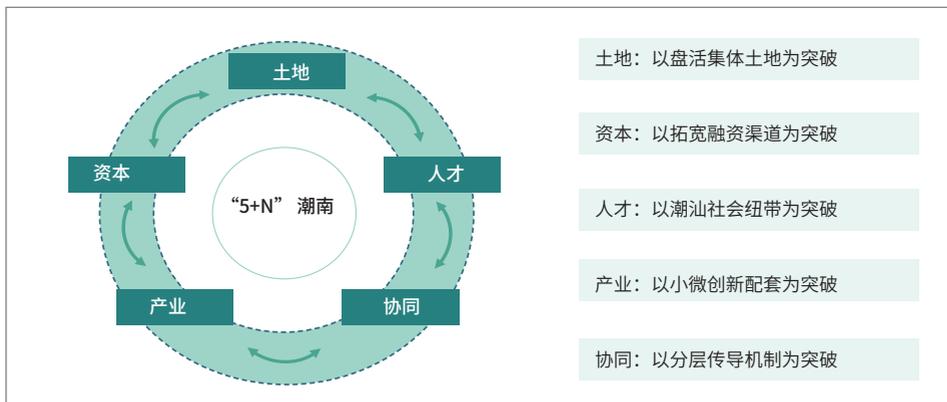


图 11 潮南区“5+N”韧性治理行动建议示意图
资料来源：《汕头市潮南区城区提质治理政策机制研究》(2018年)。

表 1 潮南区全域近期行动项目库

项目类别	具体项目
交通基础设施建设项目(部分)	汕湛高速公路、揭惠高速公路、潮汕环线高速公路的建设;国道 G228 的综合整治,省道 S236 东延长线等;县道 X12 的沿线整治,长虹路跨江通道、和成公路、汕南大道等道路建设;以峡新公路、北环大道二期为代表的具有交通拉动作用和城镇间交通联系作用的干道系统
综合服务核心建设项目(部分)	分为区级和组团级服务核心项目。区级服务核心项目包括中心城区的潮南综合服务核心、潮南专业服务核心、潮南商务及生产性服务核心;组团级服务核心项目包括中心城区的休闲娱乐服务核心、行政文化服务核心、两英组团的特色商贸服务核心、滨海新城高铁核心等,同时建设生活性配套服务及商业设施
产业设施建设项目(部分)	围绕“2+2+4”建设产业项目,近期建设潮南山智慧产业园区和潮南练江滨海生态发展示范片区,推进 4 个产业集聚区项目建设
环境品质提升建设项目(部分)	塔山地标形象提升、长虹路北入口门户形象提升、汕南大道东入口门户形象提升、G324 综合改造提升、峡山大溪沿岸风貌提升、中港河岸风貌提升、潮汕二环出入口门户节点门户形象提升等项目
其他基础设施建设项目(部分)	陈店污水处理厂、司马铺镇污水处理厂、陇田镇污水处理厂、峡山污水处理厂建设;红水水厂扩建;新增 750 MVA、500 kV 庐岗站扩建第三台主变、第四台主变;潮南燃气综合场站;建设潮南调压站;建设 5G 基站等

资料来源：《汕头市潮南区国土空间总体规划(2020—2035年)》(初步方案,图纸已处理)。



图 12 潮南区全域空间结构阶段研究方案示意图
资料来源：《汕头市潮南区国土空间总体规划(2020—2035年)》(初步方案,图纸已处理)。

4.3.2 区域韧性系统

本文基于潮南区区域韧性系统构建的定位和战略,提出衔接汕头、对接省级的新总体定位,明确潮南区“粤东现代化沿海经济带重要支点”的角色。同时,推动产业、设施、空间的区域统筹一体化接驳方案(图 9)。

4.3.3 全域生态韧性系统

在全域生态韧性系统构建方面,潮南区严守“大南山+流域水+郊野园”的生态底线,通过深挖潮汕宗祠文化资源,将全域二级水系作为核心载体,创新提出“3+7”潮汕人文绿道体系。对沿线潮汕老村进行用地摸底,在人文驿站功能引导下探索“旧村活化”与“村镇用地转化”路径。通过该思路,初步整理可转化为村庄建设用地的潜力地块,为后续的方案优化提供清晰的空间落地指向。

4.3.4 全域生产韧性系统

在全域生产韧性系统构建方面,本文初步提出构建“3+5+N”全域新型产业体系,即通过三大主导产业的技术升级细分方向、5 个延伸产业的积极引进完善现有产业链、N 个辅助产业配套支撑系统性服务(图 10)。同时,充分考虑潮南区破碎分散的产业空间现状,集中力量围绕以两个产业带、两大市级产业平台、4 个强镇产业集聚区为抓手的“2+2+4”全域韧性产业布局。

4.3.5 全域行动韧性系统

在全域行动韧性系统构建方面,以强化人的包容性为核心,以完整社区为抓手,有效实现中心城区及外围乡镇现状分散状态下的高质量公共服务。同时,通过深入摸底全区建设项目,系统地提出建设全域近远期项目库(表 1),并对不同类别项目的实施机制提出“5+N”韧性治理行动建议(图 11)与分类框架性协同治理行动建议。

4.3.6 全域空间韧性系统

在全域空间韧性系统构建方面,上述的多个韧性系统最终都要落实到全域空间的方案中。因此,潮南区全域空间

韧性系统的思路是：从“结构性渐进更新蓝图”^[23]到全域国土空间有限改良的韧性空间方案，即在明确上下衔接的全域空间新结构基础上（图12），细致摸清用地方案诉求、底线、问题、缺口等数据及图斑分布，形成理性、精准但又具备局部弹性的全域用地改良方案。

5 结语

半城市化地区的空间治理问题是我国城市化进程中的重点和难点。本文希望通过半城市化地区空间治理对策的些许思考，为国土空间规划进程中的全域性空间治理提供一点新思路。从研究的延伸性思考，对于半城市化地区的全域空间治理，未来还需要将政策的改良与协同作为重点，进行深入系统地研究，以求真正从制度治理角度支撑半城市化地区的全域空间治理。■

[注 释]

- ①“全域有限韧性系统”中及以下文中所提的“全域”，均是指半城市化地区区县级以上完整的全域行政边界对象。
- ②根据《完整居住社区建设标准（试行）》，“完整社区”也称“完整居住社区”，是指为群众日常生活提供基本服务和设施的生活单元，也是社区治理的基本单元，包括六大建设标准、20项建设内容。

[参考文献]

[1] McGee T G. The Emergence of Desakota Regions in Asia: Expanding a Hypothesis. In: N Ginsburg, B Koppel, T McGee, eds. The Extended Metropolis: Settlement Transition in Asia[M]. Honolulu: University of Hawaii Press, 1991.

[2] 罗熙. 农村非正规经济的生成逻辑、运行机制与治理发展[J]. 当代农村财经, 2019(7): 16-20.

[3] 陈锋. “区域竞次”、“非正规经济”与“不完全城市化”——关于中国经济和城市化发展模式的一个观察视角[J]. 国际城市规划, 2014(3): 1-7.

[4] 徐苗, 陈宇琳, 玛莎·陈. 非正规经济下的城市空间发展：全球趋势与地方规划

应对[J]. 国际城市规划, 2019(2): 1-6.

[5] 刘毅华, 陈浩龙, 林彰平, 等. 城中村非正规经济的空间演变及其对土地利用的影响——以广州大学城南亭村为例[J]. 经济地理, 2015(5): 126-134.

[6] 杜培培, 李惠芬. 城市社区非正规经济空间生产的互构性分析——基于N市J社区违建商铺、流动摊贩的实证研究[J]. 城市发展研究, 2017(6): 74-80.

[7] Fulong Wu, Fangzhu Zhang, Chris Webster. Informality and the Development and Demolition of Urban Villages in the Chinese Peri-urban Area[J]. Urban Studies, 2013(10): 1919-1934.

[8] 黎斌, 魏立华. 城中村村民与外来低收入租客的社会空间分异研究——以深圳市新西村老屋村为例[C]// 生态文明视角下的城乡规划——2008中国城市规划年会论文集, 2008.

[9] 宋伟轩, 朱喜钢. 中国封闭社区——社会分异的消极空间响应[J]. 规划师, 2009(11): 82-86.

[10] 王卫城. 非正规城市化社会空间转型研究[D]. 武汉: 华中师范大学, 2018.

[11] 吴军, 孟谦. 珠三角半城市化地区国土空间治理的困境与转型——基于土地综合整备的破解之道[J]. 城市规划学刊, 2021(3): 66-73.

[12] 陈川, 徐宁, 王朝宇, 等. 市县国土空间总体规划与详细规划分层传导体系研究[J]. 规划师, 2021(15): 75-81.

[13] 倪星, 梁剑辉. 中国经济功能区在走向体制复归吗——基于发展型国家和城镇化两种视角的分析[J]. 学术研究, 2019(8): 42-48, 177.

[14] 陈江畅, 张京祥, 陈浩. 底线与边界：治理视角下的土地资源合理配置逻辑[J]. 城市发展研究, 2021(9): 33-41.

[15] 谭英俊. 整体性治理视域下地方政府行政效能提升的路径思考[J]. 江苏商论, 2013(3): 86-88.

[16] 车乐, 邓小兵. 城市规划行政许可管理效能优化的制度探讨——案例实鉴[C]// 规划创新——2010中国城市规划年会论文集, 2010.

[17] 李晶晶. 半城市化地区柔性集聚下的创新空间系统功能结构体系构建——以汕头市澄海区为例[J]. 规划师, 2016(8): 81-86.

[18] 徐苗, 陈瑞. 城市非正规性及其规划治理的中外研究比较评述[J]. 规划师,

2018(6): 19-28.

[19] 魏航, 石楠. 非正式“恋地情结”：流动空间的人地依恋——形成过程、权力生产与规划转向[J]. 城市规划, 2020(10): 20-29.

[20] 李雪萍, 肖铭. 城市非正规性的精细化治理创新探索[C]// 面向高质量发展的空间治理——2021中国城市规划年会论文集, 2021.

[21] 徐江, 邵亦文. 韧性城市：应对城市危机的新思路[J]. 国际城市规划, 2015(2): 1-3.

[22] 陈利, 朱喜钢, 孙洁. 韧性城市的基本理念、作用机制及规划愿景[J]. 现代城市研究, 2017(9): 18-24.

[23] 陈易, 袁雯. Desakota地区的结构性渐进更新——以汕头市潮南区为例[J]. 北京规划建设, 2014(4): 76-80.

[收稿日期] 2022-03-18