

跨界一体化导向下的横琴粤澳深度合作区规划与治理创新

王世福, 练东鑫, 吴婷婷

【摘要】以《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》的发展目标为导向,结合横琴粤澳深度合作区总体城市设计实践,搭建“空间研判—挑战剖析—规划响应—治理创新”的跨界合作区一体化规划编制框架。通过剖析横琴粤澳深度合作区空间发展情况与琴澳融合瓶颈,从空间布局、产业功能、综合交通、民生服务一体化方面提出规划响应路径,弥补琴澳一体化空间规划的研究空白,在此基础上进一步探索跨界治理机制创新,以规划编制实现功能和形态的空间一体化,通过治理创新增强琴澳协同、破除边界的发展阻力,最终实现一个共建共享的琴澳都会区。

【关键词】跨界一体化发展;跨界合作区;区域规划;横琴粤澳深度合作区

【文章编号】1006-0022(2024)03-0095-10 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】王世福,练东鑫,吴婷婷.跨界一体化导向下的横琴粤澳深度合作区规划与治理创新[J].规划师,2024(3):95-104.

Planning and Governance Innovation of Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone in Hengqin under the Guidance of Cross-border Integration/WANG Shifu, LIAN Dongxin, WU Tingting

【Abstract】 Guided by *Overall Scheme for the Construction of the Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone in Hengqin*, an integrated planning framework for cross-boundary cooperation zone with "spatial assessment, challenge analysis, planning response, governance innovation" is established based on the overall urban design practice for Hengqin. With an analysis of the spatial development situation and Hengqin-Macao integration threshold, the planning response path is put forward from spatial layout, industrial function, comprehensive transportation and people's livelihood service to make up for the space planning research in Hengqin-Macao integration area. Furthermore, cross-boundary governance innovation is explored to achieve spatial integration in function and form by planning, thereby strengthening the collaborative development of Hengqin and Macao, overcoming the developmental obstacles posed by boundaries, and ultimately realizing a collaborative and sharing metropolitan area of Hengqin-Macao.

【Keywords】 cross-boundary integrated development; cross-boundary cooperation zone; regional planning; Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone in Hengqin

0 引言

“跨界一体化”指突破区域或城市之间的行政或制度边界,多主体之间通过共同协商、分工、合作的方式重构产业、管理、交通等空间布局,减少边界阻碍,

促进各类生产要素在区域间快速流动,最终形成整体区域的高质量发展^[1]。在当下区域一体化深入推进的过程中,依靠单个主体难以解决跨界层面的问题。粤港澳大湾区是我国经济最活跃、制度最开放、市场化程度最高的地区,也是长期探索跨行政、跨制度、跨

【基金项目】 国家社科基金重大研究专项研究成果(22VHQ009)

【作者简介】 王世福,华南理工大学建筑学院副院长、博士生导师,亚热带建筑科学国家重点实验室教授,粤港澳大湾区规划创新研究中心主任。

练东鑫,华南理工大学建筑学院博士研究生。

吴婷婷,博士,现任职于华南理工大学建筑设计研究院有限公司。

关税边界的先锋地区，其区域一体化的过程建立在不断突破边界阻碍并善用内地与港澳制度差异的基础上。在国家战略的影响下，新时期粤港澳三地的跨界合作逐渐聚焦于毗邻港澳的国家级重点发展平台，其中以《粤港澳大湾区发展规划纲要》所确定的横琴、前海、南沙3大跨界合作区最具代表性。跨界合作区的设立是应对区域一体化发展问题及消解跨界合作矛盾的有力尝试^[2]。

横琴粤澳深度合作区(以下简称“深合区”)是在“一国两制”背景下通过港澳与内地的制度势能差异推动粤港澳大湾区政策创新和深化粤港澳合作的典型跨界区域。本文以《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》(以下简称《横琴方案》)为基础,结合深合区总体城市设计工作,通过与深合区城市规划和建设局的半结构式访谈、402份澳门居民对深合区发展诉求的问卷调查、相关文献等开展琴澳发展相关内容的调查与分析,试图揭示深合区存在的问题,进而从空间布局、产业功能、综合交通、民生服务一体化方面提出规划响应策略,并进一步探索跨界治理的机制创新,以期促进琴澳一体化发展,为我国其他跨界一体化地区的发展提供经验借鉴。

1 跨界一体化规划与治理相关研究

跨界一体化发展(Cross-boundary Integration Development)立足于经济地理学中的“邻近性”概念,认为联系距离的缩短能增强事物之间的相关性,有利于社会资源整合、产业集群培育、贸易成本集约^[3]。基于“邻近性”概念的欧盟的跨境合作、东亚的“增长三角”、美墨边境的客户加工区、美加合作的“碳中和计划”等都有其独特的实践经验。目前,欧洲跨界一体化发展的实践与理论研究走在国际前沿^[4]。在正式制度安排上,针对跨界地区的一体化发展,欧盟在决策过程建构和推进合作实施过程中建立了多

层级的权力部门,在不同尺度(超国家、次国家、区域、跨境地区)形成不同类型的治理模式与正式管理机构^[5]。在非正式制度层面,以合作项目为依托推进一体化进程是欧盟跨境治理常用的策略,欧盟的项目合作以凝聚政策(Cohesion policy)为引领,通过跨境区域研究基金(INTERREG)提供资金支持^[6],以构建共同治理机制为保障方式,提高了地方政府的积极性,有效改善了欧洲跨界地区的社会经济情况,构建了以多种柔性治理方式为基础的跨界协调运行机制^[7]。在跨界空间规划上,欧洲空间发展战略(ESDP)是欧洲一体化空间规划体系的成果,其强调规划政策的空间整合,是欧盟各国编制空间发展规划的非法定指导框架。虽然该战略不具备法定性,但是因为与欧洲的项目和资金资助紧密挂钩,所以受到各国的重视。除此之外,欧洲各国还会根据各自的需求有针对性地编制不同类型的跨界规划,如跨界海洋空间规划、跨境地区一体化规划等。

与欧洲类似,我国的跨界一体化发展也同样存在多规划类型、多尺度范畴与多层次治理主体的特征。从规划类型上看,跨界一体化规划主要涵盖城镇体系规划、都市圈规划、同城化规划、一体化示范区规划等类型;从编制内容上看,早期的规划编制主要关注跨行政区的问题、难点与必要性分析,后期关注点则逐步拓展到实施路径与战略研究^[8];从规划关注的对象来看,早期主要关注国家部委及省域层面的大尺度规划,如珠三角及长三角城镇体系规划、京津冀一体化发展等^[9],如今跨界规划的尺度逐渐从大尺度向中小尺度拓展,城市间的边界地区逐步成为规划实践的热点与前沿^[10]。但不可忽视的是,跨界一体化规划会因多利益主体难以协调、缺少有效传导机制、差异化的地方竞合关系与发展理念等而产生难以实施的困境^[11],由此建构合理的跨界地区协同治理体系是保障规划真正落实的重

要前提。

为促进澳门长期繁荣稳定及推动粤澳合作,经国家和广东省、澳门特别行政区政府协商,于2009年在珠海南部的横琴岛设立横琴新区,并将其纳入珠海经济特区的范围。2021年,随着中共中央、国务院印发的《横琴方案》出台,横琴新区正式更名为深合区,并成立了新的管理机构接替原横琴新区管委会的职能。此时,深合区因其毗邻澳门的独特区位以及有着比珠海经济特区更为特殊的对澳政策待遇而与澳门有更深入的联系,呈现出更强的一体化发展可能性。目前对于深合区的研究主要集中在跨界治理模式^[12]、同城化思考^[13]、制度构建^[14]、跨境民生需求^[15]等内容,在多方面对横琴与澳门的一体化发展进行了初步探索,但对于如何结合横琴的现实情况,编制琴澳一体化发展规划响应国家战略的研究尚存空白。基于此,本文关注琴澳一体化规划编制过程及核心内容,尝试从规划的视角探索深合区发展的可行路径。

2 框架建立: 解读国家战略需求, 探索跨界规划编制路径

《横琴方案》的核心主旨在于通过琴澳合作及深合区建设促进澳门融入国家发展大局,实现澳门经济适度多元发展的新平台、便利澳门居民生活就业的新空间、丰富“一国两制”实践的新示范、推动粤港澳大湾区建设的新高地的“四新”目标。此外,与《全面深化前海深港现代服务业合作区改革开放方案》《广州南沙深化面向世界的粤港澳全面合作总体方案》相比,《横琴方案》是3大方案中唯一拥有“一体化发展”题意的,可见国家对在深合区范围内健全粤澳共商共建共管共享新体制的期盼。基于此,本文尝试以“空间研判—挑战剖析—规划响应—治理创新”的跨界规划编制工作路径来回应国家发展需求,优化琴澳一体化发展空间(图1)。

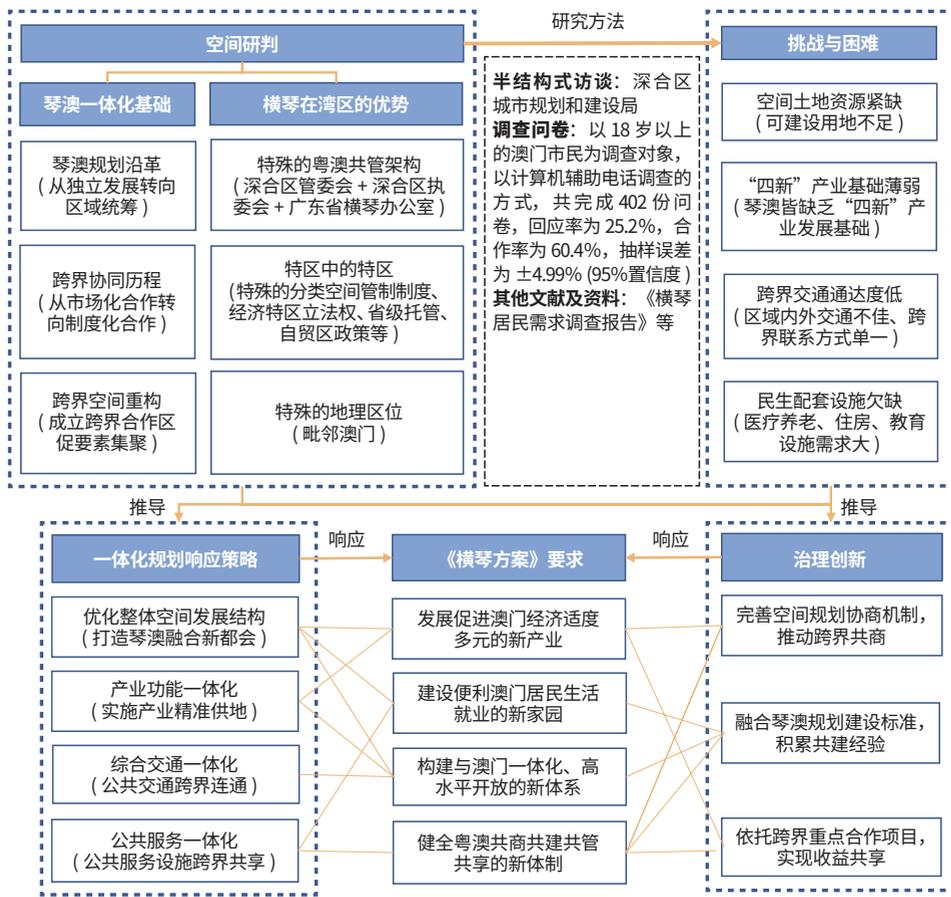


图1 跨界一体化规划编制路径图

3 空间研判: 琴澳跨界规划与合作基础

3.1 规划沿革: 从独立发展转向区域统筹

澳门的城市规划经历了由政府内部指引向行政规章制度化转型的过程, 在2008年以前主要依据《都市建筑总章程》, 通过城市规划训令、行政长官批示等行政规章的方式针对某一特定区域或主题进行规划编制和管理^[16], 虽有编制《澳门半岛总体性规划》《澳门地区指导性规划》, 以及部分地区性规划(如《路氹城规划》)等, 但这些规划属于不具法律效力的内部发展指引^[17], 未编制具备法律效力的全域总体规划及区域性规划来明确城市发展的范式与方向, 使得城市与周边区域的发展缺少系统协调。由多个高校及澳门企业组织的《21世纪澳门城市规划纲要研究》提出的转换型发展

方案首次考虑将“琴澳一体”纳入规划编制, 通过琴澳联动的产业结构调整与转换, 增强澳门在区域中的综合作用, 促使澳门获得更大的发展空间, 并设想利用横琴岛的基础进行产业和高级休闲娱乐开发, 通过跨海大桥与铁路进行跨界连接。随着“一国两制”的实践深入, 在国家提出《横琴方案》以前, 澳门特别行政区政府与广东省政府签订的《粤澳合作框架协议(2011)》在官方层面首次明确提出琴澳跨界合作的具体内容。横琴新区设立的本质是在“一国两制”下探索粤港澳合作新模式的示范区, 因而在《横琴新区总体发展规划(2014—2020)》中较为明确地提出了琴澳发展的目标、产业定位及跨界合作的专章内容, 但琴澳之间的规划编制并未有实质性的协同, 仍“各自为政”。直到《横琴方案》与2023年获批的新一版《横琴粤澳深度合作区总体发展规划(2021—2035)》的

出台, 琴澳的发展目标与产业定位才逐步统一。琴澳因各自的发展需求差异, 在重点产业发展优先级上存在一定的不同(表1)。

3.2 跨界协同: 从市场化合作转向制度化合作

琴澳的跨界协同经历了从以解决澳门土地紧缺问题为导向的初步合作, 到以解决澳门产业发展问题为导向的市场化合作, 再到以推动琴澳一体化发展为导向的制度化全面深度合作3大阶段(图2)。早在1992年, 广东省政府就将横琴岛列为广东扩大对外开放的4个重点开发区之一, 并在1998年与澳门联合修建莲花大桥, 但直到2002年广东与澳门才真正达成开发横琴岛并将其作为珠澳合作重点的共识, 在2004年粤澳合作联席会议上明确按照“共同开发, 利益共享”的方针, 在横琴岛建设“泛珠三角横琴经济合作区”, 延伸发展服务业与制造业^[18]。2009年横琴新区的设立为澳门由传统填海造陆的方式转为向横琴新区拓展提供了机遇, 琴澳跨界协同进入实质性合作的阶段, 以澳门大学代表性项目为先行示范。《全国人民代表大会常务委员会关于授权澳门特别行政区对设在横琴岛的澳门大学新校区实施管辖的决定》(2009年)授权澳门特别行政区政府通过租赁的方式取得横琴新区土地的使用权, 横琴新区管委会负责征地, 以琴澳统筹开发的方式建设澳门大学横琴新校区, 并设置物理围网隔离, 校园依照澳门特别行政区法律实施管辖^[19]。此后, 在《粤澳合作框架协议》(2011年)的基础上, 明确横琴新区的开发以市场化运作模式为主导。为进一步落实“澳门优先”原则, 澳门企业可直接以竞买人身份参加定向出让的土地招拍挂或通过琴澳企业共组公司定向拿地开发, 这在解决澳门缺地问题的同时推进了横琴的开发^①。在珠海主导, 澳门全面参与的规则下, 琴澳联合建设了以粤澳产业园为代表的市场化合作项目。

表 1 深合区与澳门相关规划解析

规划文件	横琴发展目标与使命	横琴的产业定位	跨境合作内容
《21世纪澳门城市规划纲要研究》(1999—2020年)	通过珠澳在横琴的合作调整澳门的产业结构	高级休闲娱乐开发、金融、交通物流、电子、环保与药业	产业合作
《粤澳合作框架协议(2011)》	探索粤澳合作新模式,吸引高端资源集聚,共同培育发展新的基础产业,促进珠江口西岸地区产业升级发展,拓展澳门经济适度多元发展空间	重点发展中医药、文化创意、教育、培训、旅游休闲区域商贸服务等	产业合作、分线管理、琴澳重点园区建设、琴澳协调机制建设
《横琴总体发展规划》(2009—2020年)	粤港澳紧密合作的新载体;打造跨界合作创新区,为解决澳门经济结构单一问题提供新空间;搭建港澳地区技术、人才等优势资源进入内地的新通道;培育珠江口西岸地区新增增长极	粤港澳区域性商务服务基地、与港澳配套的国际知名旅游度假基地、珠江口西岸的区域性科教研发平台、融合港澳优势的国家级高新技术产业基地(生物医药集群)	产业合作、跨境基础设施建设协同、跨境港澳旅游合作
《横琴新区城市总体规划》(2014—2020)	“一国两制”下探索粤港澳合作新模式的示范区、深化改革开放和科技创新的先行区、促进珠江口西岸地区产业升级的新平台、与澳门共建的世界旅游休闲中心和中—葡商贸平台	主导发展产业——金融服务、商务服务和休闲旅游;重点发展产业——文化创意和中医保健;一般发展产业——科教研发;适度发展产业——高新技术	跨境公共与基础设施同城化、城市景观融合、粤澳产业园建设、跨境投融资合作、人口管理与通关合作
《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》(2021—2035年)	促进澳门经济适度多元发展的新平台、便利澳门居民生活就业的新空间、丰富“一国两制”实践的新示范、推动粤港澳大湾区建设的新高地	“四新”产业——科技研发和高端制造;中医药等澳门品牌工业;文旅会展商贸;现代金融	产业合作、民生合作、跨境通关与金融合作、跨境协同治理
《横琴粤澳深度合作区总体发展规划》(2021—2035)	塑造琴澳一体化总体发展新格局、促进澳门经济适度多元新产业、共建便利澳门居民生活就业新家园、建设琴澳智慧低碳共生新城市、构建澳门一体化高水平开放新体系、打造国际一流营商环境新高地、完善粤澳共商共建共管共享新体制	“四新”产业——科技研发和高端制造;中医药等澳门品牌工业;文旅会展商贸;现代金融	产业合作;民生合作;跨境法务、平台、营商环境、科技、金融等合作;跨境协同治理;智慧与低碳城市建设协同
《澳门特别行政区第一个五年发展规划(2016—2020年)》		联合打造粤澳中医药产业园区	产业合作、青年创业合作、经贸合作
《澳门特别行政区经济和社会发展第二个五年规划(2021—2025年)》	推动深合区建设阶段性目标实现,琴澳一体化发展格局初步建立	以中医药研发制造为切入点的大健康产业、现代金融、高新技术、会展商贸和文化体育等	产业合作、青创与跨境中小企业合作、跨境金融合作、横琴总体发展规划修编前期工作合作、跨境共设机构及开发投资公司
《澳门特别行政区城市总体规划(2020—2040)》	推进《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》		民生合作
《澳门经济适度多元化发展规划(2024—2028)》	深化澳门与深合区产业联动发展	“1+4”(世界旅游休闲中心+中医药大健康、现代金融、高新技术、会展商贸及文化体育)经济适度多元化产业合作发展策略	深化与深合区的科技创新发展,以及生物医药大健康、文旅会展商贸业等方面的合作和产业发展规划编制

2021年由党中央、国务院联合发布的《横琴方案》进一步从国家层面深化琴澳的制度化合作。在治理体系层面,深合区上升为广东省管理,并以广东省省长与澳门特别行政区行政长官组成的“双主任”制为基础,其他职位由澳门特别行政区政府和珠海市政府双方派员担任,以此构建深合区管委会及执委会的高级别管理架构,调整横向权力结构,奠定琴澳合作的共管基础^[20],开创“一国两制”体制下府际合作新模式;在深

化跨界合作层面,新时期粤澳跨界合作除了强调优化产业结构、培育新兴产业集群、推动多元化发展、以建设“珠海—澳门”极点撬动珠江西岸的发展,还要求社会民生的融合,鼓励在深合区打造澳门“新家园”,为推动澳门更好地融入国家发展大局提供发展空间;在机制构建方面,2023年深合区首部法律性文件——《横琴粤澳深度合作区发展促进条例》(以下简称《横琴条例》)发布,以法律的方式明确跨界合作的治理体制、

规划建设与管理、产业发展、跨境生活就业、一体化发展的相关规范,是琴澳合作的制度保障。

3.3 空间重构:以制度创新促要素集聚

深合区的管辖空间包括原横琴镇、横琴新区的行政范围,作为集国家级新区、国家级自贸区、粤澳深度合作区于一体的特殊政策空间,其是探索“一国两制”、促进澳门经济适度多元化发展

协同的重要空间载体。深合区作为《粤港澳大湾区发展规划纲要》唯一提出“一体化”发展以及探索粤澳共商共建共管共享机制建设的重点区域，随着粤澳共管架构设立、《横琴条例》颁布、“一线放开，二线管住”的海关监管政策实行，其经历了明显的空间重构与拓展。

深合区空间重组有利于突破关境带来的多重壁垒，实现与澳门在跨界资金、人员、货物等方面更自由的往来。以货物“一线放开，二线管住”和人员进出高度便利为核心内容的分区分类管理政策，是构建琴澳一体化高水平开放新体系的关键性制度创新。以横琴与澳门之间为“一线”，落实系列“去边界化”行动，除非生活用品外的商品均免税，内地货物出口到横琴等同于出口到澳门，均可以退税。在高科技投资方面，相关设备进入深合区也无需缴税，减少企业投资成本，以此促进跨界要素集聚。在横琴与关境内其他地区之间设“二线”，通过在横琴大桥、横琴隧道、深井通道、横琴码头，以及广珠城轨延长线横琴北站、横琴站、珠海长隆站增设关口和查验区，升级环岛电子围网，设置海关监管场所，实现横琴与关境内其他地区的“再边界化”，从而确保在区域空间上由澳门往珠海分别形成适用于澳门自由港政策的澳门管辖区、对符合条件的市场主体实施特殊准入政策的深合区、适用于内地监管制度的珠海管辖区3大空间区域（图3）。海关特殊监管区域的设置能有效推动横琴成为趋近澳门的“准（关）境外”区域，同享澳门自由港带来的经贸优势，能更好地扩展澳门经济腹地，释放琴澳共治的制度势能^[21]。

4 明晰挑战：跨界协同发展的空间约束

4.1 空间土地资源紧缺，发展底板约束显著

澳门自身面积仅有 33 km²，如今其

土地的开发强度已超出 30%的国际警戒线，土地资源不足严重制约澳门的城市发展。相比澳门，深合区拥有 106 km²的拓展空间，但《横琴城乡规划实施评估（2017）》显示，深合区已建设用地面积为 45.31 km²，不可调整用地面积为 32.09 km²，两者占总面积的 70.83%，未开发用地面积为 13.22 km²，占总面积的 29.17%。剩余的可开发的用地少，意味着未来发展的容错空间小。此外，深合区的商业办公楼宇及产业园空置率达 45.6%，缺少实体的办公企业入驻（大部分公司仅注册在深合区，无实际运营），导致大量办公及产业园空间闲置^[22]。

4.2 “四新”产业基础薄弱，协同发展度低

《横琴方案》结合澳门的发展诉求，明确琴澳将在科技研发和高端制造、中医药、文旅会展商贸和现代金融“四新”产业上发力。通过珠海、深合区与澳门的产业规划及实际主导优势产业的对比

发现，深合区“四新”产业发展情况与珠海市级优势产业存在较大差距，而深合区与澳门的产业规划同样也存在一定程度的不同（表2）。

深合区的设立不仅为澳门产业多元化提供了发展空间，还提供了澳门经济与产业外溢红利承接空间。但从澳门已有产业的发展状况来看，作为典型的微型经济体的澳门长期存在产业结构单一、博彩业“一业独大”的现象^[23]。《2021年澳门年鉴》显示，2021年博彩业及博彩中介业的从业人员占比超过澳门全行业就业人口的 20%，政府税收的 55.6%皆来源于博彩业。博彩业独大的单一产业结构在面对外部风险时的韧性较弱，2019年以来澳门受全球经济低迷等因素影响，博彩业的收入持续下降。

虽然近年来澳门相继以总体规划、施政报告等形式明确培育中医药、金融、会展等新型产业，并争取扩大非博彩业所占的生产总值份额，但是从与深合区建设衔接的“四新”产业来看，澳门的“四

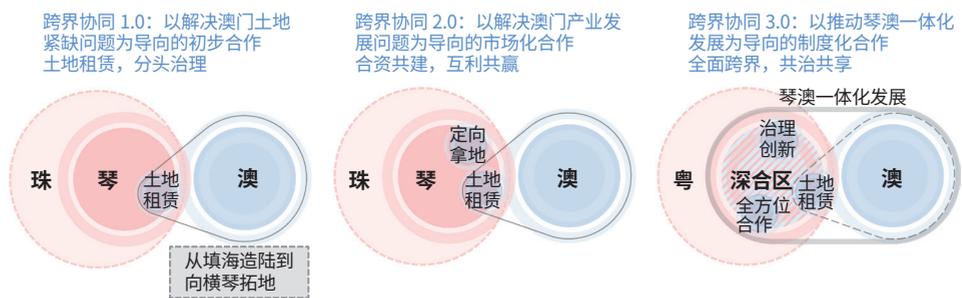


图2 琴澳跨界协同发展阶段示意图

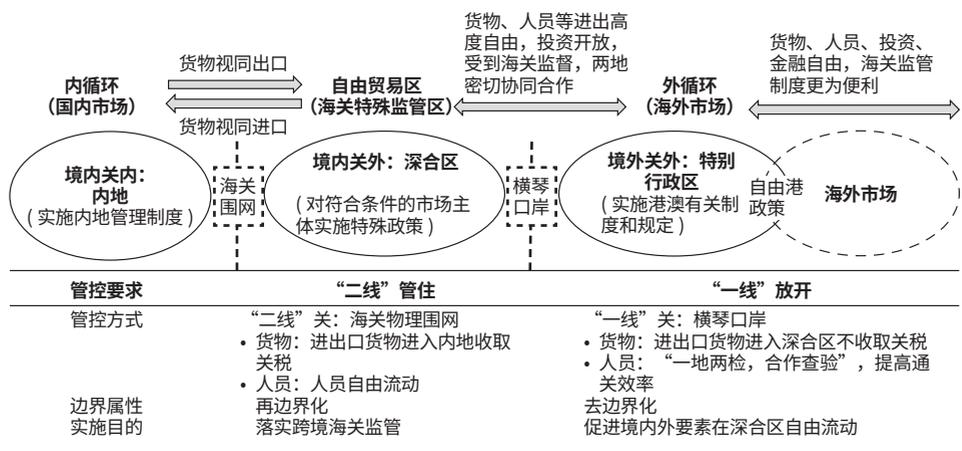


图3 深合区空间重构示意图

新”产业发展体量较小，中医药产业2021年的增加值仅占澳门GDP的0.13%，会展业仅占0.24%，金融业类型单一，高端制造业尚未形成。同样，深合区仅有金融业占据GDP的35%，其他产业增加值更多地集中在以房地产和建筑业为代表的固定投资中。由此可见，澳门单一的产业经济结构持续制约着深合区发展的内生驱动力，并且由于内地对博彩业的发展有严格管制，深合区无法直接引入澳门的博彩资本进行产业投资。深合区与澳门“四新”产业的发展基础薄弱，整体处在产业培育期，协同发展度低，难以在短期内促成一体化发展。

4.3 区域末端现象明显，跨界交通通达度低

深合区在地理位置上处于珠江西岸高端制造业带的尽头，也是珠澳跨境连接的末端。在粤港澳大湾区及内部连通层面，从横琴前往大湾区各城市的城际班次较少，不论是铁路还是公路都因密度不足而难以在2小时内便捷到达大湾区核心城市。在粤港澳跨境连通层面，由于横琴口岸远离港珠澳大桥珠海公路口岸、拱北口岸、湾仔口岸等珠海主城区口岸以及珠澳跨境通勤人口集中的地区，口岸优势并不明显。此外，横琴口岸作为区域性枢纽，除缺少高铁支撑外，内部的跨境通道仅有莲花大桥，在上下班高峰期易出现拥堵，使得通关问题成为琴澳融合的主要障碍^[24]。在澳门居民对深合区发展诉求的问卷调查中，近50%的澳门居民认为跨境交通联系、通关不便，以及深合区内公共交通体系不健全是影响他们前往深合区生活置业的核心原因。

4.4 人口集聚缓慢，民生配套有待完善

在人口集聚方面，通过深合区历年的总体规划与其实际人口数据的对比可知，横琴的人口增量远不及规划预期（表3）。在针对澳门居民的研究方面，澳门街坊会

表2 珠海、澳门、深合区产业发展及规划定位

城市/地区	主导与优势产业	产业规划定位	相关文件
珠海	电子信息、家用电器、生物医药、石油化工、机械制造、电力能源	高端制造业、高新科技、国际商贸物流、跨境金融、时尚文化艺术等	《珠海市国土空间总体规划(2021—2035年)》
澳门	博彩、旅游、金融	博彩业、中医药研发制造、商贸金融、高新科技、会展商贸、文化体育等	《澳门特别行政区经济和社会第二个五年规划(2021—2025年)》
深合区	金融业、租赁和商务服务、房地产与建筑	科技研发和高端制造、中医药等澳门品牌工业、文旅会展商贸、现代金融	《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》(2021—2035年)

表3 横琴规划人口与实际人口对比

对比项	2015年	2020年	2022年	2029年	2035年
《横琴新区城市总体规划(2014—2020)》总人口目标/万人	12	28	—	—	35
《横琴粤澳深度合作区总体规划(2021—2035)》总人口目标/万人	—	—	4.5	15.0	—
实际数据/万人	0.6	4.3	4.4	—	—

数据来源：2015年实际人口数据来源于2015年珠海市统计年鉴的横琴镇人口数，2020年人口数据来源于横琴新区第七次全国人口普查，2022年数据来源于横琴粤澳深度合作区管委会官网。

联合总会广东办事处发布的《横琴居民需求调查报告》显示，受访的在深合区居住的澳门居民中，近七成会因深合区医疗资源不足选择回澳门就医^[25]。与之相似，在项目组的调查中，超过54%的澳门居民认为深合区的医疗与养老设施是他们最为关注的内容。此外，袁海涛等^[26]对深合区澳门青年创业的调查显示，生活配套设施供给、跨境交通不便及安居置业成本不低于澳门，以及深合区餐饮和住房成本较高等因素，对澳门青年前往深合区生活与工作带来负面影响；邹建伟等^[27]指出许多企业只将总部注册在深合区，研发与制造基地并未落户，以及深合区的产城融合配套不完善等，导致深合区所能吸引的就业人口不足。

5 规划响应：以一体化发展战略为引领

5.1 优化空间发展结构，打造琴澳融合新都会

琴澳一体化发展需以国家战略为

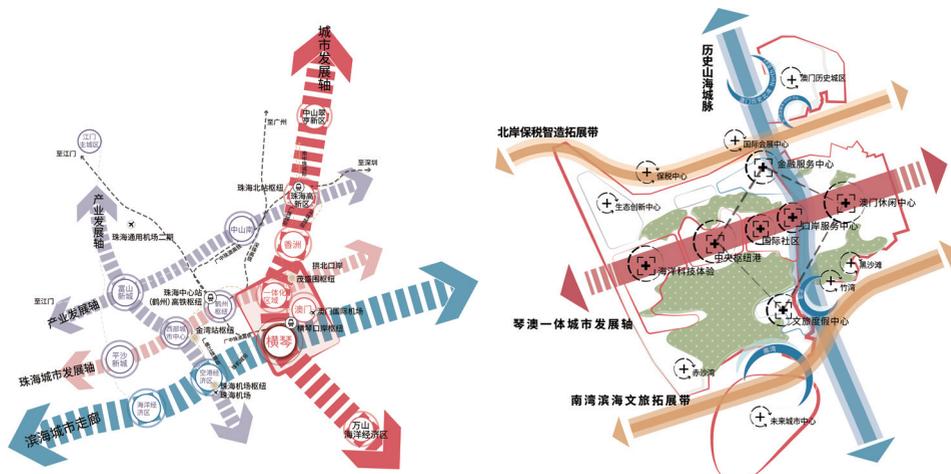
引领，积极融入珠澳合作发展大局，以横琴为支点撬动珠澳增长极，加快补齐珠江西岸在科技创新、产业发展、高端智造方面的短板（图4）。首先，深合区作为珠海经济特区中的特区，应充分发挥跨境电子综合商务区、境内关外的政策优势，联动澳门，推动珠海横琴自贸区及澳门自由港的“区港联动”。在未来可考虑延展空间，通过联动西侧斗门的海港和空港经济区、北侧洪湾与湾仔区域所构成的一体化区域扩展琴澳融合新都会的辐射范围，推动合作往纵深拓展，以此发挥深合区作为“一国两制”交汇点及“内外循环”中枢的重要作用。对空间布局进行优化，采用“丰”字形结构构筑“城—水—山—海—湾”的轴带关系，即以中部城市发展轴十字门水道及天沐河水道两侧承载琴澳各类科技创新、文化展览、口岸服务等多种功能，打造城市活力水岸，并通过十字门水道纵向连接横琴金融岛、横琴口岸，以及新濠镜澳文旅活力湾，形成历史山海城的意象，带动南部南湾滨海文旅轴

延展，形成4大核心城市空间。整体上形成小横琴山以北为城市活力集聚区，即以科创制造、金融服务为主的山水交融的未来科技城市，大横琴山以南为文旅休闲区，即背山面水的滨海旅游港湾，以此构筑“北城南湾”的山水城市意向。

5.2 实施产业精准供地，推动产业功能一体化

在产业战略上，应围绕金融资本的创新性利用，打通“四新”产业，并衍生出科技会展、数字传媒、精准医疗、科技教育等产业门类。在空间上体现为纵向联动珠海与深合区资源，依托北城十字门商务区与南湾的珠海长隆旅游度假区，形成综合服务中心与国际文旅消费中心的国际活力轴；横向在中部依托高铁站点及天沐河，打造国际科技MICE中心与国际科技交流中心，重点关注科技孵化与培育，并结合北侧马骊洲水道，联动洪湾与湾仔区域所构成的一体化区域形成科技智造带，形成横琴科技产业孵化与研发的对接界面；南湾则依靠生态海岸形成海洋生态休闲带，适度开发琴澳滨海岸线资源，打造琴澳联合旅游路径。

在产业布局上，产业作为推动经济发展的根本，无疑是跨界合作的重中之重。因此，应充分利用深合区仅剩的13 km²的可建设用地，优先保障产业发展用地供给（尤其是“四新”产业用地），并实施用地节流，对已建成的闲置办公及产业空间采用“工业上楼”的方式，鼓励低污染产业进驻闲置空间，提高空间使用效率。未来可考虑自贸区扩区，在鹤州、斗门、金湾等预留交通枢纽与产业空间，在深合区外围的非自贸区范围内灵活设计不同尺度的专题自由区，实施精准供地，按照自贸港的政策与方式提供服务，策划特定产业，并向国际化、高端化发展，推动自贸区北往珠海鹤州、西往珠海斗门方向扩展（图5）。



琴澳都会区联动发展结构图

深合区空间发展结构图

图4 琴澳一体化发展空间结构图



专题自由区联动发展

图5 产业空间一体化发展策略示意图

5.3 推动路网跨境连通, 推动综合交通一体化

在区域对外联通方面, 深合区地处珠海金湾机场与澳门国际机场之间, 广中珠(澳)高铁、珠机城际铁路、深珠城际轨道、珠江肇高铁及港珠澳大桥等交通基础设施使其具备联入粤港澳大湾区空铁联运网络的潜力。目前深合区内在建的珠机城际轨道虽可快速连通深合区与珠海金湾机场, 但与其他空港的轨道交通联系仍然较弱。为此, 计划通过延伸广中珠(澳)高铁, 经横琴口岸到澳门国际机场, 以及延伸广珠—珠机城际铁路到横琴口岸站, 以此打通横琴前往澳门国际机场和广州白云国际机场双机场通道。未来更可通过港珠澳大桥进一步打通至香港国际机场的快速通道, 将深合区联入大湾区空铁联运网络, 这样既能够实现区域优势整合, 也能借助高铁进一步提升澳门国际机场与珠海金湾机场的能级, 从而实现以深合区为重要节点、以高铁线路为通道的广州、珠海、澳门、香港4大湾区核心机场的连通, 进一步促成“内外循环”的合作格局。

在琴澳跨境连通方面, 通过调整《珠海市城市轨道交通网规划方案》中的轨道交通4号线与6号线, 更好地服务核心地块, 深入腹地, 与高铁线联动发展, 服务横琴本岛的公共交通, 并减少轨道交通6号线穿越南部湿地的部分, 保障南部湿地的生态性与完整性。远期新增2条连澳轻轨线路, 分别将横琴北站与澳门半岛、横琴口岸与澳门路氹连接, 延伸澳门轻轨路径, 以横琴高铁站及横琴口岸站为枢纽, 形成琴澳“8”字形环线, 更好地推动一体化发展。在路网调整方面, 考虑深合区道路网规划与澳门路网的协调与标准对接, 以跨江隧道连接澳门半岛、以连桥通道连通横琴金融岛与澳门路氹, 以此优化琴澳交通联系, 实现车行交通快速可达。此外, 远期封关后可结合水岸步行系统, 考虑在横琴口岸、澳门大学、澳门马场三地协同打造跨琴

澳界河的步行连廊, 如此可在强化琴澳联系的同时提供良好的公共空间。见图6。

5.4 公共设施跨界共享, 推动民生服务一体化

在住房体系方面, 《澳门特别行政区经济和社会发展第二个五年规划(2021—2025年)》明确提出“有序推行阶梯房屋政策”, 在现状“社会房屋—经济房屋—私人楼宇”的基础上增加夹心房屋与长者公寓。夹心房屋是在未来澳门的住房需求进一步上升的背景下, 面向收入较低、暂无能力购买私人住宅的阶层提出的; 澳门有限的空间及土地难以承载市民的住房需求, 长者公寓则重点关注老年人的生活保障。为此, 深合区可结合“澳门新街坊”项目的合作经验, 进一步对应澳门阶梯住房结构, 融合内地标准设计多样住房, 涵盖公租房、半产权房、商品住房3个大类: ①公租房对应澳门社会房屋、长者公寓, 由政府出资建设并出租给国际友人、澳门居民、人

才引进人员, 以小户型为主; ②半产权房对应澳门经济房屋、夹心房屋, 由政府出资建设, 主要面向澳门居民, 满足收入水平较低、暂时无能力购买商品房的市民的需求; ③商业住宅面向不同人群提供不同户型的商品房, 如单身公寓、养老地产等, 以不同的面积及户型满足不同人群的需求。

在教育设施打造方面, 针对深合区基础教育设施配套不完善的问题, 参照澳门生活圈的标准, 根据步行时间与服务半径设立“基础教育单元(5~10 min 步行时间, 500 m 服务半径)—综合培养社区(15 min 步行时间, 1 000 m 服务半径)—产学研一体区(以高校为核心, 联动周边区域)”3个层级的教育单元。其中, 应注重依托目前已设立的澳门大学、澳门科技大学产学研示范基地下属的澳门智慧城市物联网、模拟与混合信号超大规模集成电路、中药质量研究、月球与行星科学4个国家重点实验室共建内地与澳门的产学研示范基地, 破解澳门

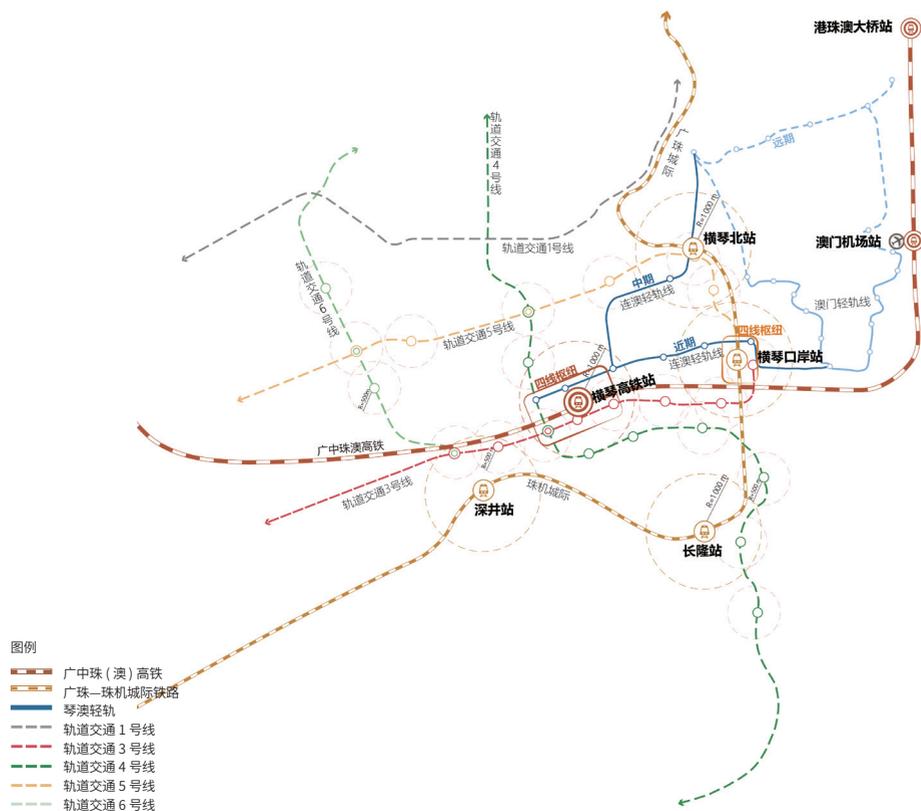


图6 琴澳跨境交通系统规划优化图

教育与科研受制于本地空间的困境，推动两地产学研优势互补，服务琴澳产业多元化建设。

在医养设施建设方面，针对目前跨境康养和医疗保障问题，倡导建立“医共体”，即涵盖“医疗+商业保险”“定制化医疗”“医疗+康养”“医疗+科技”“医疗+公共健康空间”的全新智慧医疗体系。澳门居民对医疗与养老设施的关注度高，需要扩展医疗服务范围，建设琴澳医疗卫生培训基地，与澳门街坊会联合总会等社团组织一起向横琴居民提供多样化的医养服务，并逐步推动两地医疗保险互认。此外，在医养设施建设的基础上，规划构建“社区卫生站—大型综合医院与专科医院—应急备用医疗设施”三级公共卫生设施体系，并对城市设施提出“平疫结合”的要求，力求实现从“被动救火”到“主动防疫”，提高城市公共健康韧性。见图7。

6 治理创新：推动跨界共商共建共享

6.1 完善空间规划协商机制，推动跨界共商

在《横琴方案》的指导下，深合区经过治理尺度上移，形成由管委会和执

委会组成的管理与执行机构，其特别之处在于在双委会的架构中有澳门特别行政区政府行政部门官员的参与，这为深合区建设与发展打下了共同协商的基础。目前，深合区城市规划和建设部门在探索中形成不定期与澳门特别行政区土地工务局及澳门城市规划学会交流、重大规划编制征询澳方公众及专家意见、琴澳两地规划建设协调等协商机制。未来，可进一步促使协商机制制度化与常态化，可参考深圳前海深港现代服务业合作区与南沙粤港澳全面合作示范区的跨界合作模式，设置由粤澳规划建设专家、社团组织、行业商会、智库机构组成的规划咨询委员会，并将其作为协商平台，引入专门的常态化评估体系评估跨界治理的绩效^[18]，以此不断优化共商制度、提升跨界治理绩效，更好地推动琴澳空间融合。

6.2 融合琴澳规划建设标准，积累共建经验

内地与澳门在规划编制体系、报批程序、建设规范等标准上存在较大差异，因而推动琴澳规划和建设规则、标准衔接是推动琴澳融合的必由之路。除了《横琴方案》提及的允许澳门规划、建筑、设计等领域的人才跨境执业，深合区还借鉴澳门《都市建筑法律制度》相关条

文及横琴实际情况，在《横琴粤澳深度合作区供用电规则》中创新性提出供电设施安置地需要满足规定防洪高程，以及满足一定条件免于计容的条款。未来，深合区可持续借鉴澳门相关规范，将澳门与内地的规范及标准进行衔接，并以两者取其优的方式形成琴澳规划建设新范式。此外，还可借鉴澳门公众参与的经验，提高深合区规划编制过程中的公开度与透明度，积极汲取社会各界经验，通过规划共建积累协同经验。

6.3 依托跨界重点合作项目，实现收益共享

粤港澳的跨界协同逐渐向制度性合作迈进，跨界合作的领域与内容日益丰富。自粤港澳大湾区建设成为国家战略以来，有效推动粤港澳跨界合作由注重区域性的行动计划转为关注实质性的重点跨界合作项目，跨界合作向纵深发展。澳门大学横琴校区、澳门新街坊、粤澳中医药产业园等是探索琴澳建设标准创新、跨境投融资、成本分担与收益共享机制等合作内容的重要载体。未来可进一步参考欧盟的发展经验，在非法定化的合作框架下，设立跨界合作基金以支持跨界项目的推进，并在项目合作中推动形成更多的跨界资源和服务增量。此外，充分发挥政策优势，研究跨界项目共建共享的主体与程序，从项目管理机构、行政决策机制、法律依据等方面进行机制创新，实现澳门经济与产业的适度多元化以及收益的共享^[19]。

7 结束语

通过规划编制与治理创新，打破琴澳制度、物理、社会边界的阻隔，推动琴澳间要素自由流动是国家赋予深合区这一特殊政策空间的重要使命。作为粤港澳大湾区中唯一的内地与澳门共治的跨界合作区，深合区具有独一无二的制度创新优势，是我国在“一国两制”背

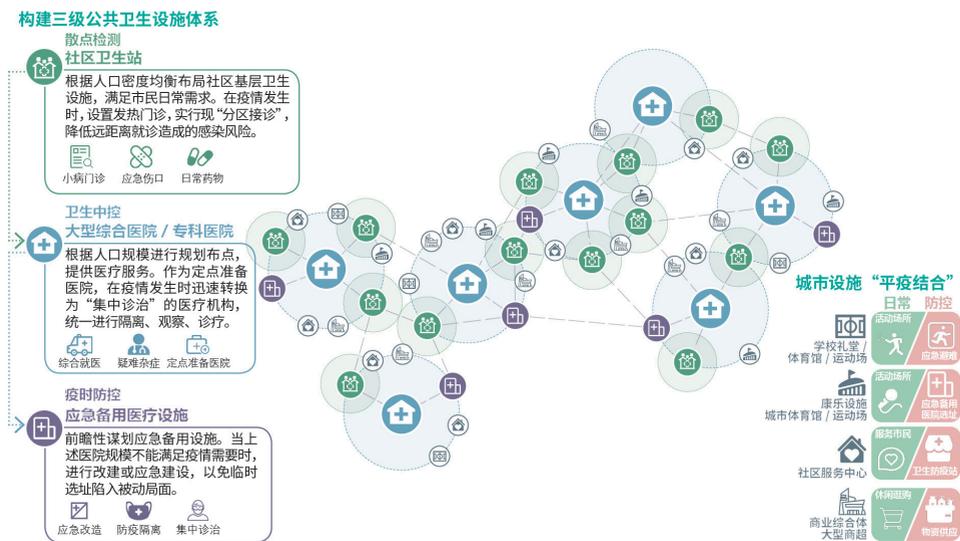


图7 琴澳公共服务设施规划图

景下探索跨界协同、加强对外开放合作的先锋实践地。因此,如何融合两地双城优势,在探索跨界规划模式与治理机制的创新中破解澳门经济结构单一问题,增强深合区作为粤港澳合作发展重大平台的引擎作用成为深合区面临的长期课题。本文立足深合区的规划编制,结合基础调研解读横琴发展历程与挑战,在产业、公共交通及公共设施一体化层面提出规划响应策略,以期通过空间规划的合理干预,促进琴澳从一体化的双城走向深度融合的琴澳都会区,为其他地区的跨界合作提供经验借鉴。

[感谢华南理工大学建筑设计研究院有限公司、德国ISA意厦国际设计集团、新城城市规划暨工程顾问有限公司、美国生态系统城市设计(ESD)事务所、弘达(MVA)交通顾问有限公司的集体付出。]

[注 释]

①《珠海经济特区促进中国(广东)自由贸易试验区珠海横琴新区片区建设办法》第二十八条规定:“根据本市与港澳的合作需要,横琴片区范围内的土地适度面向港澳地区定向供应”。《横琴新区支持澳门经济适度多元发展的十一条措施》第一条规定:“落实澳门优先原则。新区开发尤其是涉及土地出让、产业建设、资本参与、城市基础设施等资源开发,同等条件下优先支持符合《粤澳合作框架协议》的澳门工商界参与”。第四条规定:“加强用地支持。对符合《粤澳合作框架协议》及澳门特区政府正式推荐的用地项目,在粤澳产业园尽早安排土地供应,定向澳门工商界挂牌”。

[参考文献]

[1] 陈建军,黄洁.长三角一体化发展示范区:国际经验、发展模式与实现路径[J].学术月刊,2019(10):46-53.
[2] 王世福,练东鑫,邓昭华,等.粤港澳大湾区跨界合作区规划策略与协同治理探索:以广州南沙新区为例[J].规划师,2023(3):101-108.
[3] 蒋天颖,华明浩,张一青.县域经济差异总体特征与空间格局演化研究:以浙江为

实证[J].经济地理,2014(1):35-41.
[4] PERKMANN M. Building governance institutions across european borders[J]. Regional Studies,2010(7):657-667.
[5] DECOVILLE A D F. Building a cross-border territorial strategy between four countries: wishful thinking?[J]. European Planning Studies,2016(10):1825-1843.
[6] MEDEIROS E. (Re) defining the Euroregion concept[J]. European Planning Studies,2011(1):141-158.
[7] 熊灵,覃操,龚晨.跨境经济合作的运行机制与管理模式:欧盟 INTERREG 的经验及对中国的启示[J].边界与海洋研究,2017(3):18.
[8] 邹兵.我国城镇群规划实施面临的困境与发展趋向:由珠江三角洲城镇群规划引发的思考[J].城市规划,2006(1):47-54.
[9] 徐江,叶嘉安.珠江三角洲城市群规划中的空间重构与区域治理研究[J].城市与区域规划研究,2009(3):67-83.
[10] 郑德高,刘迪,赵宪峰,等.跨界地区一体化规划编制创新:以长三角生态绿色一体化发展示范区为例[J].城市规划学刊,2022(增刊2):3-8.
[11] 陈小卉,闫海,胡剑双,等.跨界治理:理论·规划·机制[M].北京:中国建筑工业出版社,2022.
[12] 陈朋亲,毛艳华.横琴粤澳深度合作区与国外典型跨境合作区治理比较研究[J].华南师范大学学报(社会科学版),2023(2):26-38,205.
[13] 王淳.同城化:关于澳门与横琴的一种城市规划思考[J].城市规划,2014(增刊1):43-48.
[14] 李可,唐晓晴.横琴粤澳深度合作区:理念创新与制度构建[J].港澳研究,2022(1):13-24,93.
[15] 袁海涛,谢佳鑫.珠海横琴的澳门青年创新创业现状及发展对策[J].科技管理研究,2022(24):9-16.
[16] 温雅.澳门城市规划体系的发展历程及特征评述[J].城市规划,2014(增刊1):23-30.
[17] 澳门城市规划内部研究小组.对构建现代化与科学化的城市规划体系的探索[R].2008.
[18] 中国新闻网.综述:CEPA实施第一年,珠海横琴岛开发获新动力[EB/OL].(2004-12-13)[2023-11-13].https://www.chinanews.

com/news/2004/2004-12-13/26/515939.shtml.

[19] 苏宁.澳门大学新校区建设纪实:“一国两制”下的横琴奇迹[EB/OL].(2013-11-05)[2023-11-13].http://hm.people.com.cn/n/2013/1105/c42272-23442263.html.
[20] 康红军.尺度调适:一种重塑粤港澳大湾区府际合作的新理路[J].中国行政管理,2023(1):8.
[21] 王世福,黎子铭,邓昭华.粤港澳大湾区战略下澳门制度势能的认识及发展思考[J].城市与区域规划研究,2019(3):32-43.
[22] 王帆.2022年横琴珠海商业地产报告出炉[EB/OL].(2023-02-10)[2023-11-13].https://pub-zhtb.hizh.cn/a/202302/10/AP63e5f1f2e4b02e14916f65d8.html.
[23] 武汉大学横琴粤澳深度合作区研究课题组.横琴粤澳深度合作区创新驱动发展研究[J].中国软科学,2021(10):1-8.
[24] 解芳芳,赵迎雪,方煜,等.粤港澳大湾区跨界地区的规划及发展路径思考[J].城市规划学刊,2022(增刊1):28-34.
[25] 珠海特区报.《横琴居民需求调查报告》出炉![EB/OL].(2022-02-18)[2023-11-13].http://zhuhaidaily.hizh.cn/html/2022-02/18/content_1219_5738415.htm.
[26] 袁海涛,谢佳鑫.珠海横琴的澳门青年创新创业现状及发展对策[J].科技管理研究,2022(24):9-16.
[27] 邹建伟,张明,唐强.横琴粤澳深度合作区促进澳门产业多元发展的困境及对策:以科技创新领域为主要观察视角[J].特区经济,2023(4):29-32.

[收稿日期]2023-11-30