

中国城市规划学会学术成果

“中国城乡规划实施理论与典型案例”系列丛书之二

丛书主编：李锦生

丛书副主编：叶裕民

广东 绿道规划 与实施治理

李建平 宋延鹏 编著
刘 沛 牛丞禹

非
外
借

中国建筑工业出版社

中国城市规划学会学术成果

“中国城乡规划实施理论与典型案例”系列丛书之二

丛书主编：李锦生

丛书副主编：叶裕民

广东绿道规划与实施治理

李建平 宋延鹏 编著
刘 沛 牛丞禹



中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

广东绿道规划与实施治理 / 李建平等编著. — 北京: 中国建筑工业出版社, 2017.11

(“中国城乡规划实施理论与典型案例”系列丛书之二 / 李锦生主编 / 叶裕民副主编)

ISBN 978-7-112-20953-8

I. ①广… II. ①李… III. ①城市道路-道路绿化-绿化规划-研究-广东 IV. ①TU985.265

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 162458 号

责任编辑: 李 鸽 毋婷娴

责任校对: 焦 乐 李欣慰

“中国城乡规划实施理论与典型案例”系列丛书之二 广东绿道规划与实施治理

李建平 宋延鹏 刘 沛 牛丞禹 编著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京海淀三里河路 9 号)

各地新华书店、建筑书店经销

北京方舟正佳图文设计有限公司制版

北京君升印刷有限公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 8 字数: 154 千字

2017 年 11 月第一版 2017 年 11 月第一次印刷

定价: 59.00 元

ISBN 978-7-112-20953-8

(30584)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

序

明年，我们将欢庆改革开放 40 年。

40 年来，我国由农业和乡村大国发展成为工业化和城市化的大国，经历了世界历史上规模最大、内容最丰富、受益人口最多的现代化进程。城乡规划始终对我国多区域、多层次的工业化和城市化起着重要的战略引领和空间支撑作用，并逐步积累了丰富的实践，形成了具有特色的理论体系、法律法规体系、教育体系和人才体系。特别是在中国城乡规划实施领域，产生了大量的创新实践，描绘出绚烂的中国故事。

但是，随着我国进入经济、社会发展的新常态，城乡规划实施也面临着巨大挑战，特别是需要应对城乡规划需求、目标和思维模式的快速转型：规划实施如何应对由增量规划转向存量规划，由城市规划走向城乡规划，由技术理性转向协作式交往理性的重大转变？如何重构新时期城乡规划实施治理的基本理念、治理结构和体制机制？这些都是需要认真思考和深入研究的课题。

城乡规划是具有战略性的公共政策。根据政策过程理论，规划实施过程就是公共政策执行的过程。公共政策执行可能受到来自三方面的挑战：

第一，政策制订缺陷。糟糕的政策意味着政策执行可能的失败。这包括政策制订对政治形势判断失误，缺乏关注利益相关者的利益诉求，没有充分核算政策执行所需资源的可得性等等。为避免政策制订缺陷成为政策执行的障碍，要求在政策制定阶段就需要高度关注政策执行中可能产生的诸多问题。可以说，政策执行始于政策制订。

第二，政策过程的开放性和包容性不足。现代社会中，各利益相关者相互依赖、互相依存，这也增加了公共管理者执行政策的复杂性和脆弱性。如果政策制定过程中，利益相关者不能充分地参与博弈、表达诉求，那么政策执行时就可能会缺乏必要的行政或者政治的支持，或者自上而下地仅限于来自政策发起的高层级政府机构的支持。而事实上，基层政府和社会公众才是政策成功执行的关键，当他们对于被要求执行的政策缺乏了解，或者认为政策无法体现其自身利益时，就会以多种方式抵制政策执行，甚至会导致政策执行终止。

第三，政策执行能力不足。执行能力不足会导致操作困难，导致计划停留在纸面上。为了促进政策执行，必须要有相应能力的贮备和建设，其中包括人力、财力、制度的准备，以及确保政府间合作与一致性，回应社会群体对政策执行反馈的社会性能力等等。其中，来自政府间合作的挑战最为严峻，需要解决合作中可能产生的对部门权力的挑战、目标和手段的多部门冲突与妥协，以及如何共享信息和资源，如何联合行动等一系列艰难的问题。

城乡规划作为公共政策，其实施难题与政策执行挑战具有高度的一致性。

一个规划，可否得到顺利实施，并取得良好实施效果，首先取决于该规划的科学性与合理性，取决于规划是否充分考虑了规划实施过程中可能出现的一系列难题，并尽可能将其解决方案体现在规划中，这些难题包括“多规合一”、规划实施过程有效监督等。克服这些难题，首先要纠正规划编制结束，才开始实施规划的观念，实际上规划实施始于规划编制。

其次，规划有效实施取决于规划编制和实施过程中多方合作的广度与深度。在逐步走向包容和开放的规划制度下，如果建立了多元利益群体（包括多部门、多层级政府——特别是基层政府、企业和社会公众）透明化和规则化的合作博弈制度，那么，各利益群体可以在规划中达成更加持续、稳定的妥协，从而有利于促进规划实施；否则，则可能在规划实施过程中演变为激烈的利益冲突，成为阻碍规划实施的关键要素。

再次，规划实施过程中的人力、物力、财力准备和制度建构、多部门协调，都构成规划实施最重要的基础性保障。

改革开放以来，我国处于前所未有的快速发展和剧烈变化之中，理论研究长期滞后于实践发展的需要。规划实施与诸多领域的发展一样，许多地方的有效实践先于理论探索。为了满足地方规划实施对理论和前沿经验学习和研究的需要，我们中国城市规划学会城乡规划实施学术委员会，致力于总结地方规划实施的前沿经验，其学术成果以三个系列公开出版，已经出版的案例受到业内的广泛欢迎和热情鼓励。

一是专著系列，以专著的形式连续出版《中国城乡规划实施理论与典型案例》。专著以每年年会所在城市的成功案例为主，包括该时期典型的具有推广和参考价值的其他规划实施案例，对每个案例的背景、理论基础、实践过程进行深入解析，并提炼可供推广的经验。迄今为止，已经正式出版了三本专著《广州可实施性村庄规划编制探索》、《诗画乡村——成都乡村规划实施实践》、《绿道的理论与实践——以广东为例》。第四本深圳规划实施案例正在研究撰写过程中。我们会努力坚持，至少一年完成一个优秀案例总结，分享给读者，希望全国各地的好案例加入这套系列丛书中来。

二是《中国城乡规划实施研究——历届全国规划实施学术研讨会成果集》，基于每年规划实施学术委员会全国征集论文，并通过专家评审，对严格筛选出来的论文集出版，迄今为止已经于2014～2017年出版了4册。

三是《城市规划》杂志上开辟的《城乡规划实施》专栏。该专栏以定向邀请和投稿相结合，对典型案例进行学理或者法理的深入解析，向读者传递遇到同类问题的思考方式和解决问题的路径，成果形成论文。该专栏始于2016年1月，

每季度第一期（每年的1、4、7、10月）正式发表，迄今为止，已经顺利刊登了7期。

感谢中国城市规划学会给予城乡规划实施学术委员会以发展的空间，特别是学会副理事长石楠教授对学委会热情关注、学术指导和工作支持！感谢学委会各位委员坚持不懈的努力，才有我们3个系列案例研究成果的持续出版！感谢中国人民大学公共管理学院规划与管理系、广州市国土规划委、成都市规划局、深圳城市规划学会，这些单位分别承办了学委会第1~4届年会“中国城乡规划实施学术研讨会”，付出了大量的辛勤的劳动！感谢给学委会年会投稿和参加会议的同仁朋友们，你们对学委会的肯定，以及参与交流的热情是我们工作最大的动力！感谢多年来所有关心和支持学委会的领导、专家、规划师和各位朋友，希望我们分享的成果可以对大家有所帮助。

大家手里拿到的就是专著系列，请大家多提宝贵意见。对于规划实施学术委员会3个系列的案例成果，大家有任何意见，或者希望讨论的问题，可以随时联系秘书处，邮件地址为 imp@planning.org.cn。

Handwritten signature in black ink, appearing to read '李守' (Li Shou).

2017年7月30日

自序

本书是“中国城乡规划实施理论与典型案例”系列丛书的第二本，也是广东“绿道大事件”的一次小小总结，我们满怀感激之情和深深的忐忑之心，为读者奉上此书。

规划的实施是长期困扰规划界的理论和现实问题，也是新型城镇化时期我国城市发展模式转型中亟待解决的难题。2015年12月中央城市工作会议的召开和《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》的出台，为新时期城乡规划建设管理工作提出了新思路、新要求。但是，重编制轻实施的思路锁定依然突出，如何总结提炼形成“规建管一体化”（规划建设管理一体化）的实践经验 and 理论体系，是规划管理部门及各级政府、学术界都十分关注的热点问题。在区域和城市群层面，由于范围广、行政管理主体多、利益群体复杂，区域规划的实施更是困难重重。

珠三角作为我国改革开放的先行区域和城镇群发育较早较成熟地区，是我国探索和实践区域规划的示范区。1990年代以来，随着西方区域治理理念的逐步引入，珠三角率先以协调发展为主题、以建立四类用地模式为策略进行了区域治理方面的初步探索，以期构建可持续发展的区域空间形态，引导城镇合理布局 and 土地有序开发。然而，先行改革开放与经济全球化的机缘碰撞，国际化与本地化、政府力与市场力等多种力量迅速汇聚，珠三角社会经济发展迸发出前所未有的能量，诱发空间增长由城至乡、由点及面遍地开花。但伴随经济的过快增长，资源的低效消耗和生态环境的恶化越来越严重。进入2000年，为遏制区域生态环境恶化，限制土地开发、城镇建设过度连绵，在借鉴大伦敦“环城绿带”、巴黎（大区）区域绿色规划等经验基础上，广东规划人尝试开展有关“区域绿地”的研究，并在珠三角开展区域绿地的划定工作，以期在区域层面划定永久保护的绿地，并对具有重大自然、人文价值和区域性影响的绿色开敞地区进行严格保护，以守住区域的生态安全底线。但是，理想难免要遭遇现实的挑战，现实中“区域绿地”的划定工作进展并不顺利，一味追求保护的夙愿未能得到地方政府的积极响应。因此，如何保护区域绿地、守好生态安全底线也引发了广东规划人的反思与检讨。功夫不负有心人，在艰难的反思与检讨中，对绿色空间有着高度敏锐性的广东规划人终于在欧美“绿道”实践及研究中找到了答案，并萌发了“在绿廊中修建慢行道，使生态廊道成为绿道，实现使用中保护绿地的思路”。可以说，广东绿道思想的形成是广东规划人对珠三角区域治理进行长期探索的结果。

绿道是以自然生态为基底的绿色开敞空间和慢行系统。150年前，当奥姆斯特德（Olmsted）笔下的波士顿公园系统规划（也称“翡翠项链”）铸成现实，展现的不仅仅是我们通常理解的城市绿地系统的完善，从某种程度上更是区域治

理的理念,如通过构筑波士顿和布鲁克林的排水通道,实现对严重污染的马迪河进行生态治理;通过公园道或其他线形方式来连接城市公园,并将公园延伸到附近的社区,为附近平民平等进入城市公园提供更多机会,促进社会公平。正是绿道所体现的绿色发展、社会公平内涵稳稳地契合了当下珠三角、当下中国发展模式急切转型的客观要求,使广东规划人所期望的构建区域绿道网设想迅速得到省委、省政府的决策支持。

广东绿道,从2009年中提出设想到2010年上升为区域行动,从珠三角率先成网到向全省拓展,不仅接力了世界绿道建设潮,还掀起了中国的绿道风,不仅继承了欧美绿道思想的精髓,还结合地域特色形成了自身的特点,成为全国践行生态文明建设,推进区域协同治理的典范工程。相对于欧美绿道,广东绿道也被赋予了更多的内涵,将保护生态、改善民生与发展经济有机结合,成为集生态保护、运动休闲、文化展示、环境治理于一体的民生工程。广东绿道的创新和示范,不但引起了社会各界的广泛关注,而且成为不少专家学者研究总结的对象,因此推动了我国绿道理论、绿道规划方法、绿道实践案例总结、绿道技术规范等研究的急速发展。通过中国学术文献网络出版总库对“绿道”进行词频搜索,发现2010年1月1日至2017年1月31日期间,“绿道”词频文章为1492条,其中“绿道+规划”词频为827条(占比55.4%),“绿道+实施”词频为188条(占比12.6%),“绿道+管理运营”词频为132条(占比8.8%)。从中可以看出,国内现有对绿道的研究文献,更多的仍局限在绿道概念介绍、绿道理论梳理和绿道规划设计技术方法、规划方案介绍等方面,而对于绿道规划的实施、绿道的管理与营运,以及后续发展等议题的研究相对薄弱。因此,本书的重点不是对已有相关理论的综述,也不是对规划方案及规划技术方法的介绍,而是突出了在规划实施、绿道管理等方面的总结,以弥补国内在绿道建设、管理和运营方面研究的不足。同时,作为广东绿道规划建设的参与者、见证者,也很希望通过这些总结,将广东绿道理念和规划—建设—管理一体化的实践经验传播出去。

本书内容分六个章节展开。第一章简述广东绿道理念的形成过程,绿道发展建设的进展和新动向;第二章介绍广东绿道网规划思路和总体布局;第三章阐述政治动员下的绿道规划实施的机制;第四章讲述多方协同下的绿道管理与运营;第五章主要阐述广东绿道建设的成效、经验和不足;第六章总结展望,重点从广东绿道对全国的示范意义、广东绿道的创新等方面进行总结,并从绿道本身的升级及其与新型城镇化的协同等方面对广东绿道的未来发展进行展望。

由于我们研究能力不足,掌握的资料有限,本书更多的是实践与阶段性结果的总结,有些观点或结论可能不全面,请读者们多多包涵。

李建平

2017年4月

目录

序

自序

第一章 广东绿道发展建设综述 /001

1 广东绿道思想的形成过程 /001

1.1 基因：空间管治理念的实践 /001

1.2 触媒：宜居城乡建设与区域绿地管治思路的转变 /006

1.3 燃点：建设绿道网的相关建议引起省委书记的高度关注 /006

2 广东绿道规划建设进展 /007

2.1 绿道规划设计与建设协同推进阶段（2009—2011年） /007

2.2 完善绿道规划建设与强化管理阶段（2012—2014年） /008

2.3 绿道功能完善与升级发展阶段（2015年之后） /009

3 广东绿道建设主要成效 /011

3.1 促进了生态与城乡人居环境的改善 /011

3.2 体现了较好的经济效益 /012

3.3 形成了良好的社会效益 /013

第二章 广东绿道网规划 /015

1 绿道、绿道网概念与内涵 /015

1.1 绿道的定义 /015

1.2 绿道的分级、分类 /017

1.3 区域绿道网的定义 /018

2 广东绿道网规划关注的重点 /019

2.1 选线：尊重资源本底、政策要求和地方意愿 /019

2.2 串点：尽可能串联重要生态节点、人文节点和城市开敞空间 /020

2.3 控绿：强调和划定一定宽度的绿廊或绿道控制区 /020

2.4 交通衔接：因地制宜多方式衔接城市和区域交通 /021

2.5 设施配置：分层级组合性配置服务设施 /022

2.6 功能开发：依托资源特色和发展节点拓展绿道功能 /024

2.7 城际交界面衔接：选线、标准、时序等多方面的协同 /025

- 3 绿道网规划的工作方法 /025
 - 3.1 省市行政、技术层面的互动协同 /025
 - 3.2 以都市区为单元推动城际协调 /026
 - 3.3 公众参与, 开门规划 /026
 - 3.4 技术跟踪, 动态修正 /026
- 4 从珠三角到全省的绿道网总体布局 /027
 - 4.1 珠三角区域绿道网总体结构 /027
 - 4.2 全省区域绿道网总体结构 /032
 - 4.3 与港澳的跨界绿道布局 /036

第三章 广东绿道的规划实施机制 /039

- 1 总体层面: 形成政治动员的制度保障 /039
- 2 省级层面: 建立具有创新性的工作机制 /040
 - 2.1 形成了“横向与纵向”有机衔接的工作机制 /040
 - 2.2 做到责任与任务层层分解, 形成倒逼机制推动绿道建设 /044
 - 2.3 技术规范和指导文件及时跟进 /045
- 3 地方层面: 建立各显其能、上下齐动的工作机制 /047
 - 3.1 高效运作, 有力保障 /047
 - 3.2 多方式保障土地供给 /048
 - 3.3 突出地方特色, 丰富绿道内涵 /049
 - 3.4 因地制宜的建设模式, 节约人力物力财力 /050
- 4 社会层面: 建立社会各界广泛参与机制 /051
 - 4.1 邀请民间组织、专家学者参与绿道规划调研与方案研讨 /051
 - 4.2 借助绿道标识, 提升公众对绿道的认知度 /051
 - 4.3 通过宣传与引导, 动员社会各界参与绿道建设 /053

第四章 广东绿道建设管理与运营维护 /055

- 1 试点起步, 推进绿道建设管理立法 /055
 - 1.1 绿道建设管理立法试点 /055
 - 1.2 绿道建设管理省级法规的出台 /056
 - 1.3 绿道建设管理向地方延伸——属地管理 /058
- 2 政府主导, 探索多样化的绿道建设与经营管理 /060
 - 2.1 政府主导的多样化建设管理 /060

2.2 市场化导向的经营管理方式探索	/062
3 专项资金引导,多方式筹措绿道建设资金	/064
3.1 绿道专项资金来源与用途	/064
3.2 资金筹措方式	/064
3.3 专项资金监管	/066
4 省市协同,推进绿道建设管理的动态监测	/066
4.1 建立省市协同的监测机制	/066
4.2 建立职责明晰的部门联动机制	/066
5 官方主导,推动绿道的广泛宣传	/067
6 珠三角城市绿道的管理运营经验	/068
6.1 珠三角各市绿道管理特点	/069
6.2 珠三角各市绿道运营特点	/069

第五章 广东绿道建设成效与不足 /071

1 广东绿道建设的主要成效	/071
1.1 生态环境效益	/071
1.2 经济效益	/077
1.3 社会效益	/083
2 广东绿道建设形成的主要经验	/088
2.1 领导重视、省市协同,是推动绿道实施的组织保障	/088
2.2 规划建设与管理协同,保障绿道的可持续发展	/089
2.3 财政主导,社会参与,为绿道建设提供资金保障	/090
2.4 强化管理,提升功能,推动绿道升级	/092
2.5 重视宣传与特色营造,提高绿道的公众参与度	/094
3 绿道规划建设与管理运营中存在的不足或问题	/095
3.1 绿道规划建设中存在的不足	/095
3.2 绿道管理运营中出现的主要问题	/097

第六章 结论与展望 /101

1 结论	/101
1.1 广东绿道思想的形成是历史必然与偶然因素的结合	/101
1.2 广东绿道的形成是自上而下政治动员与自下而上发展意愿的结合	/102
1.3 广东绿道规划建设为区域规划实施提供了新的路径与思考	/102

1.4 广东绿道“规建管一体化”具有良好示范意义 /103

2 展望：广东绿道发展新趋势 /103

2.1 结合河涌和流域整治，打造区域绿廊和水岸公园带、运动休闲带，倡导健康生活方式 /104

2.2 以古驿道为抓手，提升绿道文化功能和激活传统村落，提高公众的生态与文化保护意识 /105

2.3 构筑社区绿道网络，助推街区活力提升，促进多元经济活动 /107

2.4 强化各级绿道的连接联通，构筑区域绿色基础设施网络 /107

2.5 推进绿道功能与管理运营的升级 /108

后记

第一章

广东绿道发展建设综述

1 广东绿道思想的形成过程

广东绿道思想的形成,是1990年代以来西方新区域主义的管治(Governance)理念在珠三角区域规划的实践探索中逐步形成的,也是在欧美绿道由单目标向多目标演进背景下我国绿道规划建设的一次系统性创造。

1.1 基因：空间管治理念的实践

“管治”产生于1970年代(李铭、方创琳等,2007),是一种在政府与市场之间进行权利平衡再分配的制度性理念。其最初起源于环境问题,随后被逐渐引入到处理国际、国家、城市、社区等各个层次的,各种需要进行多种力量协调平衡的问题之中。不仅成为全球性的共同课题,还迅速渗透到城市与区域规划的具体行动中。1980年代以来,工业化、城镇化、市场化、国际化的迅速发展,既打破了珠三角长期以来“自上而下”的政治经济关系,也塑造了“自下而上”的发展模式,推动了工业化、城镇化的迅速发展以及城镇发展区域化、区域发展城市化的日益出现。同时,市场调节机制和“自下而上”模式缺陷的不断显现,不仅引发了珠三角土地开发无序、生态环境恶化、基础设施重复建设等区域性问题,也造成省、地市政府既有管理机制的难以适从,并制约了城镇群的发展。为应对城镇群发展中出现的上述问题,引入空间管治理念,建构“自上而下”和“自下而上”相结合、计划与市场相结合的区域发展新模式,成为珠三角走向协调发展的必然选择。

自1990年代以来,区域空间管治概念逐步引入并应用到珠三角的区域和城乡规划领域,不但为珠三角区域规划的编制和规划管理带来了新的思路,也为珠

三角绿道规划思想的形成提供了理论基础和实践经验。

1.1.1 1990 年代：探索建立四类用地模式的空间管治

进入 1990 年代，伴随经济的高速增长和各级城镇的迅速崛起，珠三角出现了一系列新的问题或趋势，如城、镇、村发展一拥而上，城乡边界变得模糊，生态用地被大量蚕食，交通市政等区域性基础设施建设各自为政等。

为促进珠三角城市群的整体协调发展，防止城市建设无序蔓延，形成良好的城市环境和生活空间，引导不同地域的城乡规划、建设与管理，1994 年广东省建设委员会组织编制了《珠江三角洲经济区城市群规划》^[1]（《珠三角经济区现代化发展规划》的五个专题之一¹）。该规划按照城乡一体化和可持续发展理念，开创性地提出了由“都会区、市镇密集区、开敞区、生态敏感区”四种用地模式（图 1-1），对不同的区域实施不同的开发策略和管理政策，以达到合理的空间组合、开发与保护的平衡，确保城市有较合理的空间发展形态。这也是珠三角第一次尝试将空间管治理念引入并应用到区域规划，成为建构区域空间管治理念的一次创新性探索。同时，该规划从城市群协调的角度，对需要由各城市总体规划确定和落实的主要因素（如城市性质、规模发展方向、重大基础设施布局、对外交通网络等）提出了相应的意见，为地方层次的规划和发展提供了初步的政策框架。

四种用地模式的管治要求是：

（1）都会区：指已经形成或将要形成的规模大、集聚度高、中心地位和作用突出的城市化区域。主要承担金融中心、贸易中心、科技信息中心和综合交通枢纽等功能，着重发展高新技术产业和大型基础工业。在城市建设中着重完善城市机能，重整旧城区。

（2）市镇密集区：指紧邻都会区且众多中小城市及城镇组合分布的地区。合理诱导工业在此地区适当集聚，承担工业中心及相应的各种城市功能，建立市镇区间绿化隔离，控制城镇群沿交通干线盲目蔓延；确保基本农田保护区。

（3）开敞区：以农业为主的包括镇、村、农田、水网、丘陵等用地的地区（包括部分规模适中的新城居住聚居地），是经济区主要的农业产地，承担农业基地功能。适度控制第二产业的集聚规模，限制村办工业，限定管理区一级非农产业的发展规模，市镇适当集聚。

（4）生态敏感区：对区域整体生态环境起决定性作用的大型生态要素和生态实体，如国家级自然保护区、森林山地、水源地、大型水库、海岸带以及自然景观旅游区等。严格控制开发强度，禁止工业企业、房地产开发项目侵入，防止城镇建设用地对此区域土地的蚕食。

1 其他四个专题为：珠江三角洲经济区产业布局规划、基础设施规划、环境保护规划、社会发展规划。

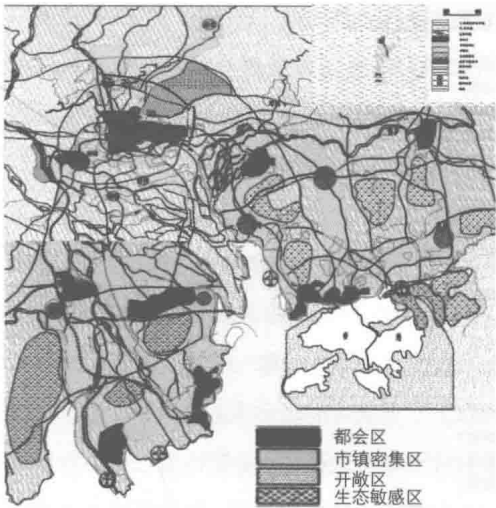


图 1-1 珠三角城市群四种用地模式空间分布示意
资料来源：珠三角经济区域城镇群规划——协调与持续发展，1995

该规划是全国最早发掘区域协调发展问题并试图通过规划干预区域发展的规划，对控制城镇随意蔓延、引导与协调大型基础设施布局起到积极的作用。但由于未能形成有效的管治体系和强制性的推行手段，城镇连绵发展趋势、部分生态敏感区被蚕食现象并未得到遏制。

1.1.2 2000~2009 年：以区域绿地为抓手推进区域空间分类管治

进入 2000 年，为遏制区域生态环境恶化，限制城镇过度连绵发展，在借鉴大伦敦“环城绿带”、巴黎（大区）区域绿色规划等经验基础上，广东省建设委员会（现为省住房和城乡建设厅）组织省内外规划研究队伍开展有关“区域绿地”的研究，提出了全省区域绿地总体布局框架，并组织编制了《广东省区域绿地规划指引》，希望在区域层面划定永久保护的绿地，并对具有重大自然、人文价值和区域性影响的绿色开敞地区进行严格保护，以守住区域的生态安全底线。区域绿地，是指实行永久性严格保护和限制开发的，具有重大自然、人文价值和区域性影响的绿色开敞地区，包括生态保护区、海岸绿地、河川绿地、风景绿地、缓冲绿带、特殊绿地等^[6]。

《广东省区域绿地规划指引》按照禁止、限制、允许三个原则，提出了各种区域绿地的管治要求，并根据区域绿地的生态敏感程度、价值重要程度和功能兼容程度提出了一、二、三级管治要求。同时结合行政主管部门的事权划分，提出了各类区域绿地的管治框架（图 1-2），明确将区域绿地规划纳入区域城镇体系规划，实行分级审批。



图 1-2 区域绿地的管治框架
资料来源：广东省区域绿地规划指引（GDGP-003）

分类管治方面，如对于自然保护区、水源保护区的管治，提出允许存在必需的管理维护设施、科研设施、必需的道路、通信等基础设施，原有的农林户生活设施，有限的观光考察接待设施，有限的农林业生产设施；禁止任何人进入自然保护区的核心区，禁止在自然保护区的缓冲区开展旅游和生产经营活动；在自然保护区的实验区开展参观、旅游活动，应经过相关管理部门的批准。

对于分级管治，提出一级管治（省管）一般适用于部分生态极其敏感的自然保护区、重要水域和湿地、基本农田保护区以及具有重大意义的历史文化遗址等区域绿地类型，其他区域绿地为二级管治（地市管）。凡属一级管治的区域绿地，必须绝对保持区内自然状态和原有状况。除维护原生系统所必需的设施外，禁止一切形式的人为开发建设行为，原有其他人工设施应逐步迁出，并着重加强对原生环境的恢复，维护和养育。属一级管治的区域绿地，建筑密度应低于 0.5%，容积率应低于 0.01，层高不得超过 1 层。

区域绿地的提出，不仅使规划建设思路从重点关注可建设用地转向关注不可建设用地，更重要的是从综合利用、合作共赢角度将生态资源的控制由各部门

单向负责转向统筹协调，并落实到具体的空间安排上，是空间管治理念的深化。

遵循全省区域绿地总体布局和区绿地分类、分级管治思路，在《珠三角城镇群协调发展规划（2004~2020）》中，不仅提出了“一环、一带、三核、网状廊道”的珠三角区域绿地布局框架，还结合地域功能和行政事权划分，提出了区域绿地、经济振兴扶持地区、城镇发展提升地区、一般性政策地区、区域性临港基础产业与重型装备制造业集聚地区、区域性重大交通枢纽地区、区域性重大交通通道地区、城际规划建设协调地区、粤港澳跨界合作发展地区等9类政策分区和监管型管治、调控型管治、协调型管治、指引型管治等四级空间管治^[7]制度（表1-1）。这不仅延续和深化了《珠三角经济区城市群规划》提出四种用地模式构成的管治理念，更是区域空间管治思路的创新，体现了以城镇空间管治为核心的发展思想（房庆方等，2007）。

为落实《珠三角城镇群协调发展规划》构想，2006年颁布的《珠三角城镇群协调发展规划实施条例》以省立法规的形式明确了“区域绿地”的法律地位，以通过区域绿地这一抓手强化对绿色空间的管治，坚守珠三角生态“底线”。

珠三角政策区划与空间管治指引 表 1-1

分级	政策区划	空间管治措施
一级管治 (监管型管治)	区域绿地	省、市政府共同划定区域绿地“绿线”和区域性交通通道“红线”，各层次、各专项规划均不得擅自更改。遵照“绿线”、“红线”管制要求，由市人民政府及主管部门通过立法和行政手段进行强制性监督控制，市政府实施日常管理和建设。
	区域性交通通道	
二级管治 (监管型管治)	区域性临港基础产业与重型装备制造业集聚区	由省人民政府对发展类型、建设规模、环境要求和建设标准提出有针对性的调控要求，城市人民政府负责具体的开发建设。严格限制与区域发展总体目标不一致、与《珠三角城镇群协调发展规划》确定的主要发展职能相矛盾的粗放式开发建设行为。
	区域性重大交通枢纽地区	
三级管治 (监管型管治)	城际规划建设协调地区	相关城市共同制定发展规划、确保功能布局、交通设施、市政公用设施、公共绿地等方面的协调，并在充分协商、合作的前提下，自主开展日常建设管理。城际规划建设协调地区违反《珠三角城镇群协调发展规划》，损害相邻城市利益的行为，由省人民政府责令改正。粤港、粤澳跨界合作发展地区，通过粤港、粤澳合作联席会议机制协调。
	粤港澳跨界合作发展地区	
四级管治 (监管型管治)	经济振兴扶持地区	省人民政府根据法律、法规的有关要求，指导各城市编制下层次规划。各地方政府要严格执行现行城市规划、建设和管理的政策、法规及技术标准，全面提升该类地区的经济社会发展水平和人居环境建设质量。
	一般性政策地区	

资料来源：珠三角城镇群协调发展规划（2004~2020）