

# 珠海高质量城市跨越的空间举措

城市跨越着力于拉开城市框架、提升城市功能、协调均衡东西部区域发展,对于珠海构建国土空间新发展格局、高质量建设新时代中国特色社会主义现代化国际化经济特区具有重要战略意义。

实现高质量的城市跨越,国土空间可在以下方面开展工作:谋定城市跨越的空间格局、厚植城市跨越的生态优势、建设城市跨越的重点城区、留足城市跨越的产业空间、强化城市跨越的交通支撑、加强城市跨越的双城联动、开展城市跨越的土地经营、提升城市跨越的安全韧性、打通城市跨越的区域阻碍。

□李清 陈锦清

## 学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

### “学习宣传贯彻党的二十大精神征文”

党的二十大报告指出,要加快构建新发展格局,着力推动高质量发展。作为我市“产业第一、交通提升、城市跨越、民生为要”工作总抓手之一,城市跨越着力于拉开城市框架、提升城市功能、协调均衡东西部区域发展,对于珠海构建发展新格局具有重要战略意义。

### 一、珠海城市跨越的现实需求

珠海大山大水的自然地理特征,决定了珠海城市空间拓展必须不断跨越自然山水。回顾珠海四十余年城市发展过程,就是一个城市空间不断跨越山水的过程,从特区建立时特区范围只有拱北和湾仔,到跨越板樟山发展香洲、新香洲地区,跨越凤凰山发展高新区,跨越前山河发展南屏、湾仔、洪保十地区,跨越马骊洲水道发展横琴岛……在不断进步中城市不断壮大,上述很多地区也逐渐发展完善成熟,成为承载珠海经济社会民生的核心空间。

随着珠海发展壮大,跨越板樟山、前山河、马骊洲水道已成为过去,磨刀门以西的珠海西部地区三个特征定义了新发展阶段下珠海城市空间跨越必须是向西跨越。

一是区域性战略资源。空港、海港是珠海在珠江口西岸有比较优势的战略资源,使珠海有条件成为国内国际双循环的枢纽门户。珠海中心站(鹤洲)进一步提升了西部地区地位和作用。

二是广阔的发展空间。西部地区陆域约占全市陆域面积的68.7%。三是实体经济主战场。珠海主要工业园区在西部地区。西部地区拥有全市四大重点产业园区中的三个:航空产业园、珠海经济技术开发区(高栏港)、富山工业园。六个特色园区中的三个:联港工业园、新青工业园、斗门智能制造产业园。主要工业用地在西部地区——西部地区的一级工业用地控制线约占全市的60.4%,二级工业用地控制线约占全市的81.5%。

珠海必须向西跨越,才能充分发挥空港、海港、高铁枢纽等区域性基础设施的作用,支撑区域中心城市建设;西部地区需要生产性和生活性服务城区,支撑西部地区产业发展;东部城区空间已趋于饱和,西部地区发展逐步成势,城市空间向西拓展是当前最优选择。因此,向西跨越磨刀门,发展包括金湾、斗门、鹤洲在内的西部地区,建设西部中心城区,完善珠海东、西“双城”架构,加强“双城”联动融合,推进全市域协调发展,成为珠海提升城市能级量级,提高城市承载力和辐射力的现实需求。

### 二、珠海城市跨越的历史机遇

“四区”叠加和高铁建设,为珠海城市向西跨越提供了历史性机遇。城市发展壮大,使珠海达到了实现新跨越的能级门槛。

粤港澳大湾区建设作为重大国家战略,为湾区城市协同解决发展挑战的区域合作平台。新时代中国特色社会主义现代化国际化经济特区的建设,让珠海奋力走在全面建设社会主义现代化国家新征程最前列。横琴粤澳深度合作区建设,将加快合作区周边地区(洪保十地区、鹤洲地区)发展,加快双港(金湾机场、高栏港)发展。自由贸易试验区的建设,使珠海的发展优势更加凸显。

在中共中央、国务院印发的《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》,国家发改委批复的《粤港澳大湾区城际铁路建设规划》,广东省委、省政府发布的《关于支持珠海建设新时代中国特色社会主义现代化国际化经济特区的意见》等相关规划和要求指引下,未来珠海将规划建设4条高铁、6条城轨,打造“一主四辅”(珠海中心站[鹤洲]为主枢纽)的铁路枢纽格局。高铁建设将促进澳门进一步融入国家发展大局,城际铁路建设将促进珠海与湾区城市更加紧密融合,为

珠海赢得新的发展机遇。

珠海不断发展壮大,城市加速跨越时机已到来。一是经济能力不断增强:2021年珠海市GDP达到3881.8亿元。杭州向钱江新城跨越时(2001年)GDP约为1568亿元;苏州向苏州高新区跨越时(2002年)GDP约2080亿元;成都向“天府新区”跨越时(2007年)GDP约3324亿元。二是常住人口快速增长:2020年与2010年相比,珠海常住人口年均增长率为4.57%。三是通道建设提速:联系城市东西部的“八横”快速通道中,大部分已建成或在建。这些发展成果,为珠海城市跨越打下了坚实的基础。

作为城市运行的载体,科学规划的国土空间对城市运行效率提升起着重要的引领作用。回顾珠海四十余年城市向西跨越的历程,空间规划一直在其中发挥引领作用。1988年西08区战略的提出,开启了市级规划对西部地区的统筹;1993版总规指引了空港、海港和珠海大道的建设;2003版总规安排了金湾、斗门两个片区城区建设;2015版总规提出将空港城与滨江城一体化统筹,在航空产业园核心区启动建设服务西部地区的综合型中心。

历届总体规划为西部地区发展奠定了良好基础:一是建成空港、海港、3条城市东西向快速通道等重大基础设施;二是成为珠海实体经济的主战场,已具备较为雄厚的产业基础。

### 三、珠海高质量城市跨越的空间举措

新时代背景下珠海高质量发展必定是以人民为中心、以生态为最大民生的发展,必定是魅力加实力的发展,建成的必定是生态文明发展的区域中心城市。当前珠海城市跨越拥有良好的外部机遇和内部条件,实现高质量城市跨越,国土空间可在以下方面开展工作:

#### (一)谋定城市跨越的空间格局

在全市国土空间总体规划中构建“一主一副,一特一优,若干组团”国土空间总体格局,理顺城市发展整体空间秩序,引导资源有序、高效投放,为城市跨越提前做出国土空间布局和重点建设区域的总体部署。“一主”是指东部中心城区,建设行政文化教育中心;“一副”是指西部中心城区,建设经济中心和产业交通物流中心;“一特”是指横琴粤澳深度合作区和“洪保十”地区,作为促进澳门经济适度多元发展的特别平台;“一优”是指唐家未来科技城,优化新技术、新产业,打造新引擎、新高地。“若干组团”是指外引产业组团,包括基本城市组团珠海经济技术开发区(南水镇、平沙镇)、富山工业园(乾务镇)、斗门镇、航空产业园(三灶镇);邻里型配套的斗门智能制造产业园(白蕉镇)、斗门生态农业园(莲洲镇)、万山海洋开发试验区(万山镇、桂山镇、担杆镇)。

#### (二)厚植城市跨越的生态优势

坚持山水林田湖草沙海生命共同体的理念,科学划定永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界三条控制线,作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线,营造集约高效的生产空间、宜居适度的生活空间、山清水秀的生态空间。

构建大生态空间体系,营造生物多样性的空间基础,建设风景区中的城市,在更高层面更宽领域探索生态文明新典范。进一步延续珠海组团型城市特色,坚持集约紧凑、功能混合、山水平衡、公交优先的发展模式,以山水林田湖草沙海为生态基底,以海洋文化为灵魂,以快速路为主骨架,以基本城市组团为细胞,由轨道交通串联城市、片区、基本城市组团、邻里等四级中心,由绿道、碧道、古驿道串联城乡公园绿地、稳定耕地、永久基本农田、广场、旅游景点、历史文化遗址和民生公共服务设施,将永久基本农田融入城市的绿色中,塑造开发强度、建筑高度、人口密度高度协调,疏密有致、高低错落、尺度宜人的景观风貌,形成城市与自然高度融合、工作与休闲高度结合、交通与土地高度匹配的生态空间体

系,打造将城市融在风景中的全域旅游城市。

引导城市公园与稳定耕地融合布局,大力发展都市农业,解决大量稳定耕地在城镇开发边界范围内“开天窗”的问题,提高生态效益,并提高居民生活水平。有序开展生态修复工作,对被破坏的海洋空间、山水空间、乡村空间、城镇空间进行生态修复。

#### (三)建设城市跨越的重点城区

集聚资源重点打造西部中心城区,按照国际理念和生态城市标准建设现代化国际化生态型的未来城区,形成经济中心和产业交通物流中心。针对西部地区缺乏成规模高品质的生产性和生活性公共服务设施,缺乏代表现代化城市形象标识区,金湾中心与斗门老城中心缺乏快速联系等短板,近期重点整合城市功能、完善设施配套、促进金湾斗门城区融合、打造标志空间,加快形成带动西部开发建设的良好态势。

发挥双港、港澳大桥、高铁、深中通道等的带动作用,建设城市发展重要节点空间。洪保十地区和万山海洋开发区重点为合作区的联动发展区。唐家未来科技城重点打造深珠合作示范区,为打造深珠合作示范区预留充足空间。金湾航空城协同澳门差异化建设机场,争取开通国际口岸,推进机场扩容,打造复合型区域枢纽机场;积极发展现代航空产业和服务业,建设空港经济增长极。高栏海港城优化集疏运体系,为打造华南国际枢纽大港夯实基础;建设综合保税区,发展临港先进装备制造产业,建设国际物流基地、南海油气能源开发和服务保障基地,打造海港经济增长极。

#### (四)留足城市跨越的产业空间

通过工业控制线规划和相关实施细则,强化一级、二级工业用地控制线管控,保障工业用地发展规模,促进产业集聚发展,引导产业转型升级,预留产业未来发展空间。以“大集中,小集聚”的原则优化产业空间布局:对于富山工业园、高新技术开发区等大型园区采用新城模式建设,做好产业园周边基础设施及居住生活服务的配套,减少通勤出行量;在基本城市组团(新镇)内布局8-12%的都市工业(研发类)用地,就近提供就业岗位。在各级中心体系中配置第三产业空间,促进生产性和生活性服务业发展。

构建“一带双核,岛群联动”(“一带”:以海岸带为依托的陆海统筹发展带,串联高新区、香洲区、横琴粤澳深度合作区、鹤洲南地区、金湾区、珠海经济技术开发区的滨海空间,促进陆海生产、生活、生态空间深度融合发展。“双核”:珠海经济技术开发区开发发展极核、鹤洲片区-万山海洋开发试验区发展极核。依托高栏港、粤港澳大湾区超级枢纽港等重大基础设施及滨海休闲旅游岛群建设,做强海港枢纽对陆海联动及海洋经济发展的核心带动作用,打造具有国际竞争力的海洋高端装备制造基地和创新中心、南海油气资源勘探开发装备制造及后勤服务基地、国内知名、享誉全球的海岛休闲旅游度假胜地,建设粤港澳大湾区海洋经济合作先行区的陆海空间格局,强化港口枢纽引领带动作用,壮大发展海洋产业与湾区海洋经济合作示范。预留双港地区和粤港澳大湾区超级枢纽港的发展空间。

#### (五)强化城市跨越的交通支撑

以整体城市景观为基底,与澳门共建世界级旅游目的地。

以高铁建设为契机,管好利用好珠澳大桥、积极对接深中通道、谋划深珠通道,提升双港直通国际,将珠海交通方向由“南北向”向“东西向”转变,交通地位由“交通末梢”向粤港澳大湾区“门户枢纽”转变,从区域面提升城市跨越的交通支持。

远期全市构建干线路网,支撑市域城市组团之间高效联动,实现中心城区30分钟可达,东西中心城区30分钟互达,城市60分钟全覆盖的时空目标。近期加快推进东西城区交通衔接。路网方面,在现状珠海大道、洪鹤大桥基础上,远期规划香海北路、环岛北路西延,实现东西城区5条高快速通道衔接,45分钟内

可达;轨道方面,近期推进珠斗城际,谋划东西向城市轨道交通,实现东西城区30分钟互达。

积极推进深中通道连接线、港珠澳大桥西延线等战略通道规划建设,打造与城市、产业紧密衔接、高效联动的经济走廊、效率通廊、形象长廊。

按照“世界眼光、国际标准、珠海特色、高点定位”的要求,推进珠海中心站(鹤洲)枢纽及周边片区概念规划暨城市设计国际竞赛工作,面向全球征集“金点子”,以珠海中心站(鹤洲)枢纽及其周边片区开发为触媒性项目,带动鹤洲、斗门、金湾等地区发展,为城市跨越提供激活性动力。

#### (六)加强城市跨越的双城联动

城市跨越将全面拉开城市框架,对整个城市要素资源是一次难得的重新盘活的机会:对西部地区带来开发建设契机,对东部城区带来盘整可能空间。必须用好此契机,处理好西部地区新城开发与东部地区旧城更新的关系。加快推进新城建设,西部重点建设西部中心城区,集约发展、连片开发,完善综合配套,提升西部地区的服务品质 and 整体竞争力;东部重点建设科技城,承接深圳的产业外溢。有序实施旧城更新,香洲区旧改以解决民生重点为导向,优先选择公共服务配套压力较大的地区,增加公共设施、增加绿地,缓解香洲城区学位缺口大、交通拥堵等矛盾。

#### (七)开展城市跨越的土地经营

以规划经营城市的理念引导城市有序跨越。走外国包围核心的道路,储备外围核心区域用地,在核心区域的外围营造建设氛围,不断提升核心区域的价值,促进核心区域土地价值最大化。近期开发区域选择遵循三个原则:必要功能用地按时序发展,特殊功能用地按机遇发展;相对集中开发,维持发展连贯性,成熟一片、开发一片,依托城市开发成熟区域往外拓展发展空间;优先发展低成本高性价比的项目(如公园绿地、学校等),带动周边土地价值提升,同时控制周边地区土地地出。

塑造混合共享的城市空间,建设紧凑城市。明确用地主导功能,实行动地功能弹性管控,布局综合功能用地,弹性应对城市发展需求,鼓励建筑功能、业态在水平和竖向空间上的复合,充分利用不同层、位置带来的私密性、景观等差异,实现空间价值的最大化。

#### (八)提升城市跨越的安全韧性

构建现代化市政基础设施体系,提高城市综合承载能力。增强水资源战略储备,建成“多源”联动、“一网”调度的韧性供水格局。构建以新能源为主体的新型电力系统,提高电网受电、供电能力和供电可靠性。逐步构建结构合理、供需协调、安全可靠的燃气供应系统。

加强城市安全发展,提升综合防灾减灾韧性。因地制宜实施生态防潮堤围提升工程,中心城区逐步建成200年一遇设防标准,应对海平面上升。强化蓄排平衡,增加调蓄、行泄、强排等能力,提升排水防涝能力。建立地质灾害在线监测预警平台,实施“一处一案”治理方案。建设“立体综合、全面覆盖、重点突出、响应及时”的5分钟消防救援圈。利用公园、绿地广场、体育场、学校等实现30分钟可达的避难圈。建设陆地、海洋、空中等天地一体的灾害监测预警体系,实现区域联防联控。

#### (九)打通城市跨越的区域阻碍

把握粤港澳大湾区建设契机,协同中山市政府共同编制协同发展规划,强化总体规划编制协同,推动交界详细规划协同、推动重要专项规划协同,加快交界地区产业合作、促进交通设施互联互通、强化生态保护协作发展、实现规划成果信息共享,打通因区域协作不足导致的城市跨越阻碍。协同中山在坦洲设立珠中特别合作区,共同承接港珠澳大桥和深中通道发展机遇,为城市高质量跨越提供助力。

时代是出卷人,我们是答卷人,人民是阅卷人。期待与大家共同努力,一起让珠海明天更美好!

(作者均系珠海城乡规划领域专家)

# 深入学习贯彻党的二十大精神 激发税收服务珠海高质量发展的强大动能



□吴永红

中共国家税务总局珠海市税务局直属机关委员会把学习宣传贯彻党的二十大精神,作为当前和今后一个时期的首要政治任务,与长期战略任务。连日来,各基层党组织认真组织学习贯彻党中央部署,通过召开党员大会、党小组会、青年理论学习小组会和开展“主题党日”活动等形式,迅速掀起传达学习贯彻党的二十大精神热潮。

面对党的二十大擘画的宏伟蓝图,珠海市税务局直属机关党委将在党的二十大精神指引下,在国家税务总局、省税务局和珠海市委、市政府的坚强领导下,围绕市税务局党委的工作部署,在新时代税收现代化的新征程上踔厉奋发、勇毅前行,始终牢记职责使命,依法依规组织税费收入,不折不扣把各项税费支持政策落实到位,优化营商环境,服务广大市场主体;始终坚持自我革命,坚定不移推进全面从严治党,进一步建强政治机关,为服务珠海“产业第一”积极贡献税务力量。

### 一、在政治引领上正向发力,坚决做到“两个维护”

党的二十大报告明确,要坚持和加强党的全面领导。坚决维护党中央权威和集中统一领导,把党的领导落实到党和国家事业各领域各方面各环节,使党始终成为风雨来袭时全体人民最可靠的主心骨,确保我国社会主义现代化建设正确方向,确保拥有团结奋斗的强大政治凝聚力、发展自信心,集聚起万众一心、共克时艰的磅礴力量。

我们将牢记“税务机关首先是政治机关”,围绕“建强政治机关、走好第一方阵”,坚定不移推进政治机关建设,不断推动以“抓好党务、干好税务、带好队伍”为主要内容的新时代税收现代化建设总目标再上新台阶。一是坚持立根铸魂,深入推进政治机关建设。全面落实“第一议题”制度,深刻领悟“两个确立”的决定性意义,进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,打造绝对忠诚的政治机关和让人民群众满意的模范机关。二是坚持思想引领,深化党的创新理论武装。在学懂弄通做实党的二十大精神上下功夫,充分运用“五学联动”机制,机关34个党支部和612名党员实现学习传达“两个全覆盖”,迅速将党的二十大精神的学习引入高潮。同时,突出青年干部这个“骨干群体”,充分发挥机关19个青年理论学习小组和学习标兵的示范带动作用,推动形成良好学风。三是坚持教育为先,推进党史学习教育常态化长效化。把理想信念教育融入机关党建工作日常,持之以恒推进党史学习教育。

### 二、在服务珠海“产业第一”上精准发力,坚定不移推进高质量发展

党的二十大报告将“增进民生福祉,提高人民生活品质”作为重要内容,提出要加大税收、社会保障、转移支付等的调节力度,完善个人所得税制度,规范收入分配秩序,规范财富积累机制,保护合法收入,调节过高收入,取缔非法收入。这就要求我们坚持以推动高质量发展为主题,把税收现代化置于中国式现代化的理论和实践中进行新的思考和谋划。我们将坚持从党的二十大精神中汲取智慧和力量,把学习成果转化为税务系统深化征管体制改革、主动服务地方经济发展的具体举措,坚持重大决策部署到哪里,党建工作就跟进到哪里,党组织的作用就发挥到哪里,在服务珠海“产业第一”上展现税务机关“第一方阵”的示范担当。

一是融入高质量发展,在推动“产业第一”上当好文章。积极发挥职能作用,扛牢压实减税降费政治责任,出台支持服务“产业第一”十项措施,推出了全面落实税费支持政策、依法依规组织税费收入、做好精准实施经济分析、深化税收大数据应用共享、提供大企业专业团队服务、推进税务柔性执法等十方面创新举措。全力以赴推动新的组合式税费支持政策落地见效,组建由30余名优秀党员组成的“智税工作室”,建立“政策找企业”和“团队上门服务”机制,让各项税费支持政策及时惠及市场主体,其中,珠海“智税专班”发挥大数据优势,智能分析上亿份发票和数十万条申报数据,将留抵退税审

核效率提高70%,作为广东省唯一一个入选集体,入围全国税务系统退税减税先进典型宣讲。2022年1-10月累计新增退税减税降费及缓缴缓退超140亿元,其中办理增值税留抵退税95亿元(不含横琴),切实为市场主体“输血活血”,为制造业发展减轻负担,为实体经济壮大蓄势赋能,助力全市加快构建现代大产业体系。

二是融入深化改革,在为群众办实事”上当好文章。持续推动“我为群众办实事”实践活动走深走实,积极探索基层改革路径,大力推行优质高效智能税费服务,与市委组织部在全市157个党群服务中心联合打造“10分钟党群税费服务圈”,在全省率先推出税费自助服务上线“粤智助”政务服务自助平台,深入开展“便民办税春风行动”,打造“八个智慧税务珠海样板”计划,完善121条便民办税缴费措施,助推税收营商环境持续优化。

### 三、在夯实党建基础上凝心聚力,坚定不移推动长治长效

严密的组织体系是党的优势所在、力量所在。近年来,我们不断加强基层党组织建设,找准党建融合的切入点,推出了一批党建共建品牌,基层党组织战斗堡垒作用进一步夯实,2021年获评“市直机关基层党建全面进步全面过硬示范点”和“全市先进基层党组织”,未来将继续坚持固本培基,把加强基层党建放在贯彻党的政治路线的大局中去思考,全面提高机关党建质量。一是持续夯实党建工作基础。认真学习党章修正案,把学习党章作为学习贯彻党的二十大精神的重要内容。认真落实《珠海市加强党的基层组织建设三年行动计划(2021-2023)》,进一步筑牢上下贯通、执行有力的严密组织体系,推动机关基层党组织建设“有形覆盖”和“有效覆盖”双提升。二是持续推动党建与税收工作融合互促。把基层党组织建设成为有效实现党的领导的战斗堡垒,充分发挥28个“先锋税务”工作室、40支“先锋攻坚队”、50个“先锋办税窗口”在攻坚克难中的引领作用,持续培育一批高质量的党建精品项目和党建工作案例,使党建品牌创建效应转化为推动税收改革发展、服务经济发展的强大动力。三是持续加强党员先锋意识和能力建设。推进党员先锋工程,增强党员意识和组织观念,坚持把党员培养成骨干,把骨干发展成党员,通过“智税专班”“树榜样”“实战项目”提能力、“青干培训”促成长,引导广大党员在本职岗位上履职尽责、在急难险重任务中勇于担当。

### 四、在全面从严治党上持续用力,坚定不移推动自我革命永远在路上

党的二十大报告对新时期全面从严治党伟大实践作了深刻总结,要求全党必须牢记,全面从严治党永远在路上,党的自我革命永远在路上,决不能有松劲歇脚、疲劳厌战的情绪。

近年来,我们对照新时代党的建设总要求,坚定不移推进全面从严治党,深入开展党风廉政建设和反腐败斗争,探索出了一套切合实际推进自我革命的方法路径及机制制度,全面从严治党引领保障作用得到充分发挥,各项税收工作走在全省前列,未来将持续以恒推动全面从严治党纵深发展。一是进一步压实党建责任。修订党建(党风廉政建设)工作规划小组工作规则,不断完善和落实机关党建主体责任清单、任务清单,推动履职尽责。聚焦主责主业,坚持党建工作与业务工作同谋划、同部署,定期研究,推动机关党建任务落实。坚持一级带一级,一级抓一级,实施机关纪委实体化,推动全面从严治党向基层延伸。二是进一步推进党风廉政建设。严格落实一体化综合监督体系,出台对机关各部门“一把手”监督重点事项清单,加强对重点部门和关键岗位的监督,一体推进不敢腐、不能腐、不想腐。加强纪律教育、政德教育、家风教育,贯彻落实《进一步加强对税务人员“八小时之外”监督指引》《进一步规范税务人员网络行为指引》,引导党员干部坚守政治红线、纪律高压线。认真落实中央关于加强新时代廉洁文化建设的意见,持续开展“廉洁过好家”主题书画展、“珠税青年话清廉”等活动,增强党员干部拒腐防变能力。三是进一步推进作风建设。深入贯彻落实市委“双强双促”机关作风整顿专项行动,推出税务机关作风整顿“攻坚清单”,与巡察整改结合起来,坚决纠正“放管服”改革举措落实不到位、税收执法不规范、在税收营商环境建设中践行人民立场有差距等突出问题。深化机关精神文明建设,激励党员干部保持“闯”的精神、“创”的劲头、“干”的作风,在新征程上展现税务干部新风貌。

(作者系中共国家税务总局珠海市税务局直属机关委员会)