

长江三角洲区域一体化空间分工*

陈雯 孙伟

提 要 长江三角洲区域一体化国家战略实施的关键是各扬所长,通过差异化的空间分工形成发展合力。从长三角一体化发展的现实需求出发,基于空间均衡理论,提出长三角一体化空间分工需要遵循经济集中、生态安全、社会公平三个基本准则;结合国家和各省市主体功能区要求,提出未来一体化空间分工格局,明确重点都市圈的功能定位和发展导向等;最后提出一体化空间分工未来研究趋势与重点。

关键词 区域一体化;空间分工;空间均衡;长江三角洲

The Spatial Division of Regional Integration in the Yangtze River Delta

CHEN Wen, SUN Wei

Abstract: The key to successful implementation of the national strategy of regional integration of the Yangtze River Delta is to promote the strengths of each region and to form development synergy through differentiated spatial division. Based on the spatial equilibrium theory and the actual needs of the integrated development of the Yangtze River Delta, this paper suggests that spatial division of the integrated Yangtze River Delta should follow three basic principles: economic agglomeration, ecological security, and social equity. Based on the requirements on the national and provincial Main-Functional Areas, this paper proposes the spatial division pattern of an integrated region and defines the functional and developmental orientation of key metropolitan areas. Finally, the paper indicates future research trend and emphasizes the importance of integrated spatial division.

Keywords: regional integration; spatial division; spatial equilibrium; the Yangtze River Delta

2018年11月习近平总书记在首届进博会上提出,长江三角洲区域一体化发展上升为国家战略。12月1日,中共中央、国务院印发了《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》,长三角区域一体化发展战略正处于全面实施阶段。长三角区域一体化是差异化、高效率、可持续的一体化,各地区发挥“所长”塑造特色,形成多元化空间分工协作,是差异化一体化的基础,是高效率一体化的关键,是可持续一体化的前提。空间分工协作的集聚范围效应和产业链协同效应,形成发展合力,实现“1+1+1>4”的资源配置效率最大化,增强一体化的意愿。同时,高效率高密度增长又需要控制在资源环境可承载的空间范围内,突破极限会使区域本底发展条件恶化,一体化也就无从谈起。为此,关注长三角一体化,空间分工是一个非常重要议题。如何理解一体化格局的空间优化和组织的新要求?如何推进一体化空间分工优化与组织引导?是本文拟进一步讨论的问题。

1 一体化空间格局优化重组的新要求

一体化空间格局,必然是要打破行政约束,将区域作为一个整体,根据经济社会和资源环境的区位条件差异性,科学配置各类开发和生态保护空间以及城市和乡村空间,促使发展要素向开发条件优越的空间集聚;这样的区域是不能消除内部经济差异的,一体化的经济、社会、资源环境格局则具有多样化的差异性(陈雯,孙伟,袁丰,等,2018)。

* 根据作者在第16届“中国城市规划学科发展论坛”上的演讲整理

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.202001005
文章编号 1000-3363(2020)01-0037-04

作者简介

陈雯,中国科学院南京地理与湖泊研究所,研究员, wchen@niglas.ac.cn

孙伟,中国科学院南京地理与湖泊研究所,副研究员

当一体化地区不可能都获得同等的产业集聚和经济增长，服务业和高技术产业的集聚更为明显，这样是不是更加扩大区域之间的发展差距呢？这就需要在一体化的开发与保护分工、城市与乡村组织的空间架构中，建立有效的补偿与协调机制，通过财富补偿和转移，实现区域福利均等，使各个地区实现经济增长（工业品）和生态环境保护（生态品）的空间平衡以及产业内部及生产和生活的空间均衡（陈雯，2008）。这是在科学发展和可持续发展理念下，实现经济、社会、环境综合效益最大化目标的路径。为此，一体化空间优化的基本准则还在于经济集中、生态安全、社会平等。

1.1 经济集中

经济活动一般是按照投资经济利润最大化的导向，以区位和规模集聚等要素选择空间集中的市场区位（P. Krugman, 1991）。但是这样市场区位的选择，有可能出现对资源环境破坏和居民生活健康影响的负外部性。因此，一体化的经济空间调控，首先要尊重自然等因素形成的结构性障碍，通过规划、政策等“反开发”手段，界定不可开发和限制市场经济活动进入的空间，并有可能成为强制性的规定，这在自由市场经济国家也是相当普遍的（孙伟，2013）。在允许工业化和城镇化开发的区域，通过技术和制度等安排，帮助突破分割和距离的障碍，促进生产要素能够按照市场经济规律合理选择适宜的区位。而规模集聚和专业化分工要求，则进一步引导工业化的经济活动在城市区域的集聚，以不断提高空间开发效率和投资回报率。

1.2 生态安全

随着长三角地区的经济活动加密，资源环境压力承载加大，水资源短缺和水质恶化、大气酸雨和雾霾加重、土壤污染等都严重破坏着城市群的宜居环境和影响可持续发展，成为一体化的负面效应（李平星，曹有挥，2013）。保障生态安全，是一体化空间优化的重要导

向。按照生态重要性和敏感性确定生态红线保护区，是保护自然开敞空间的最重要一步。长三角的重要生态功能体现在水源涵养、绿色碳汇、生物多样性、灾害规避等方面，水源涵养包括河湖水库、地下水、湿地以及山林空间保护；绿色碳汇和生物多样性地区也以湿地、森林等自然保护区、森林公园、地质公园等为主；灾害规避包括地质灾害多发区、蓄滞洪区、低洼地等，还要考虑气候变化带来的突发性灾害影响。同时，需要规定重要生态功能区周边相关区域的准入要求，以避免邻避破坏和影响。

1.3 社会公平

经济上取得成功的一体化地区，一方面促进生产活动的集中于高强度的工业化城镇化地区，另一方面则需要通过实行各种政策来使各地区人民生活水平（包括营养、教育、健康、卫生）平等化，包括生态品（农业、旅游、生态保护）供给地区以及一些行政级别低、获取公共资源少的地区（M. DiDomenico, P. Tracey, H. Haugh, 2009; K. W. Tsou, Y. T. Hung, Y. L. Chang, 2005）。要获得经济集中、生态安全和社会平等三方面的效益共存，就需要采取有别于实现经济一体化的政策行动，最重要的是建立必要的基本公共服务均等化机制，确保所有人都获得基本公共服务，包括基础教育医疗服务、适当的卫生条件以及清洁的饮用水。

因此，政府在推动一体化发展的主要职能，既要打破政分割的制度安排，实现物理和制度空间无障碍连通；又要防止经济过度集聚带来的负面作用，承担起保护社会生态和保护公平的责任。

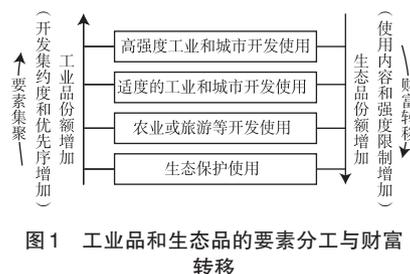


图1 工业品和生态品的要素分工与财富转移

Fig.1 Division of elements and transfer of wealth among industrial and ecological products
资料来源：陈雯，2008。

而在经济集聚方面，从2010年长江三角洲地区区域规划、2016年长江三角洲城市群发展规划，到现在即将出台的长江三角洲区域一体化发展规划纲要的编制过程中，城市之间的产业如何分工，一直是被拷问的难点。一体化区域下的城市和地区分工，应该是各城市立足自身资源禀赋、比较优势和竞争优势，通过专业化分工和集群协作，实现区域优势互补和资源高效配置。但是城市产业分工是市场化行为，但是政府“看得见的手”需谨慎而为，在规划政策引导上可以根据各城市优化、重点、限制的主体功能以及城镇、农业、生态空间分类，规划限制和禁止在农业生态空间配置制造业，消弭生态环境影响外部性。同时，根据科学研究——技术研发——产业化和市场化创新产业链，合理分工城市创新功能，规划重点支持科学研究中心和产业创新中心，中央及地方政府应承担基础研究的大部分投入和工作。对沉淀成本高、资源环境承载影响大的冶金、石化、能源等自然垄断性产业项目及污染性制造业项目布点，严格布局准入。

2 长三角一体化的分工格局引导与优化

按照落实国家战略和主体功能区制度要求，基于上述经济集中、生态安全、社会公平的原则，需要统筹谋划城镇化、农业发展和生态安全等战略格局，在此基础上以重点轴线和都市圈为主体形态，促进人口经济集中集聚发展。

上海服务中心核。未来要增强上海国际经济、金融、贸易、航运以及科创等“五大中心”功能和服务辐射能级，提升全球资源配置能力，更好发挥在长三角一体化发展中的龙头带动作用，引领长三角成为全国最具影响力和带动力的强劲活跃增长极。为此，上海需要加快金融市场、现代服务业和先进制造业领域开放，推动全球功能性机构高度集聚，形成全球城市的金融体系、贸易投资网络、航运资源配置的重要枢纽。全面培育具有全球影响力的科技创新中心，瞄准世界科技前沿，强化科技创新

的前瞻布局和融通发展，使上海成为全球学术新思想、科学新发现、技术新发明、产业新方向的重要策源地。积极塑造具有全球影响的文化中心，深度挖掘红色文化、海派文化、江南文化资源，使上海成为传统与现代、人本与科技、精英与大众、全球与地域等各种形态的文化交融地。

沪宁杭甬创新服务走廊。长三角发展密度高度强度均最大的城市连绵地带，应该是长三角最重要最显著的创新服务中枢走廊，也是全国改革开放的先锋地区。串联上海全球科创中心、合肥综合性国家科学中心以及南京、杭州、宁波、苏州、无锡等创新型城市，打造沪宁合杭甬大“Z”字型创新服务中枢走廊。依托中心城市沿线集聚的优势，深化改革开放，优化营商环境，强化城市综合服务质量和集成商功能，提高对创新发展和高质量发展的服务能力，提升融合创新、生产和市场的集成功能，作为长三角吸聚最高端要素、汇集最优秀人才、实现最高产业发展质量的核心承载区域，辐射带动长江经济带和中西部地区发展。

沿江沿海沿湾先进制造业提升区。充分利用港口资源和综合交通走廊功

能，发挥制造业基础好、后备空间充裕的优势，促进制造业集聚发展，打造若干科技创新成果产业化基地，推动长三角成为全球重要的先进制造业中心及产业基地。

——沿江地区，重点促进长江岸线有序利用和江海联运港口功能优化布局，推进临港制造集群绿色转型升级，加快发展航运等现代服务业，努力打造长江经济带东端的制造和服务高地，增强对长江中上游地区的辐射带动。

——沿海地区，积极培育临港制造、海洋高新技术等产业，合理开发与保护海洋资源，打造长三角东部海洋经济发展带，辐射带动苏皖北部、浙江西南部地区经济全面发展。

——沿湾地区，加快推动制造业转型升级，聚焦智能装备制造和数字经济等核心产业，积极培育新材料、生命健康等战略性新兴产业，限制污染重、消耗大的产业发展，提升与沿江沿海地区产业分工协作水平。

山水林田湖生态经济先行区。立足资源环境承载条件，发挥自然和人文景观优势，依托大运河文化带、宁杭生态经济带、淮河生态经济带、皖南和浙西南山地以及太湖、巢湖、洪泽湖等湖荡

区域，加快推进生态产业化和产业生态化，大力发展生态农业、文化旅游、绿色健康等特色产业，探索以生态产品供给为主体促自然资源资产保值增值、积累财富、共同富裕的生态经济发展新理念新模式新路径，为长三角世界级城市群打造一片永续绿色开敞空间，建成我国生态经济创新发展先行区。

3 长三角：都市圈还是圈都市？

为了充分发挥超大和特大城市的带动辐射作用，以高点带动高原崛起，在城镇发展空间，按照分工合作、全面对接、共建共享的思路，率先推进都市圈同城化发展，促进产业科技协同创新、基础设施网络共享、民生福祉同步提升、文化事业共同繁荣，打造长三角一体化的先行示范区。从目前发展状况看，上海和南京都市圈比较成熟，杭州都市圈次之，合肥都市圈尚待培育中。

上海都市圈。发挥上海辐射带动作用，重点依托交通运输网络培育形成多级多类发展轴线，推动近沪地区及周边同城化都市圈的协同发展，积极完善区域功能网络，加强基础设施统筹，推动

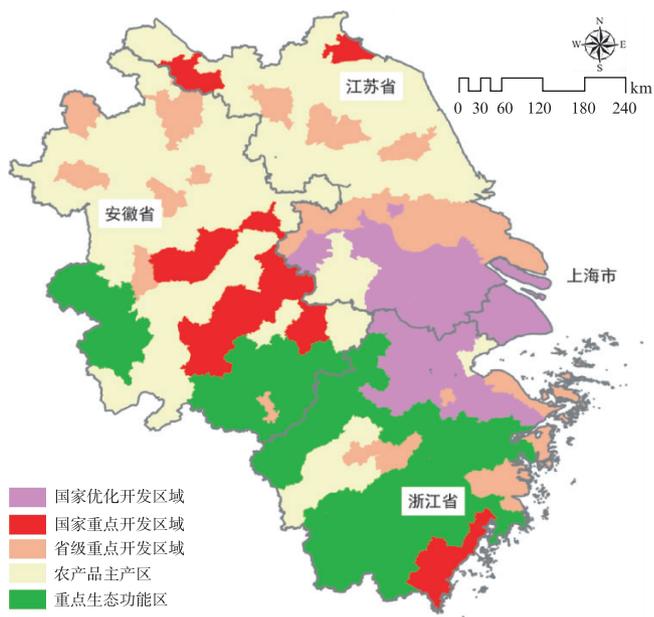


图2 长三角主体功能分区

Fig.2 Main function zoning of the Yangtze River Delta
资料来源：孙伟，2018。

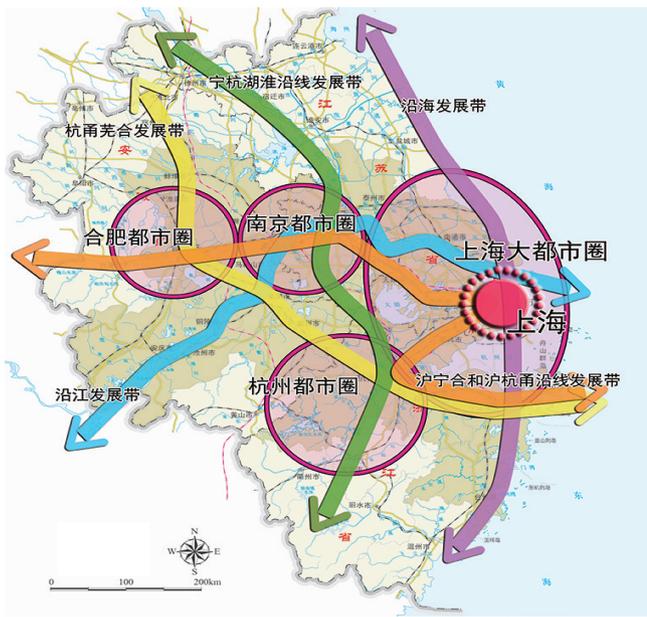


图3 长三角的空间分工格局

Fig.3 The spatial division pattern of the Yangtze River Delta
资料来源：作者自绘。

区域生态环境共建共治,形成多维度的区域协同治理机制,引领长三角一体化发展。推动上海非中心功能优先向都市圈内城市疏解,统筹制造业分工与空间布局。加强上海国际科学中心与周边地区合作,推动科学研究成果在都市圈内应用转化和产业化,共建先进制造业集群。建设优质生活都市圈,推动市域铁路向周边城市延伸,释放上海在教育、医疗、文化等优质资源,扩大公共服务辐射半径。

南京都市圈。以长江经济带建设为契机,进一步发挥长江黄金水道溯流而上最后的深水航道条件,推动江苏沿江与皖江地区联动发展,提升南京都市圈在国家区域发展战略格局中承东启西、承南继北的枢纽作用。发挥南京创新及商业资源优势,加强与周边城市的产学研合作,引领都市圈制造业有序转移与转型升级。全力推进南京江北新区建设,率先推动宁镇扬同城化发展,打造引领区域创新发展、协同发展的新增长极,推动南京都市圈建设成为国际先进制造业中心和现代服务业基地,打造促进东中部区域协调发展的重要门户和具有较强竞争力的国家级都市圈。

杭州都市圈。依托杭州数字经济产业发展优势,推动都市圈深入实施“互联网+”行动和“大数据”战略,共同培育人工智能、虚拟现实、区块链、量子技术、增材制造等未来产业,联手打造完整的高新技术“产业链”,共同推进杭州都市圈建设具有世界影响的产业基地和国家先导性产业基地。共保苏浙皖交界黄山——天目山生态屏障,发挥生态、文化、科教等综合优势,加快发展文化创意、旅游休闲等现代服务业,打造国际知名的旅游目的地。

合肥都市圈。充分发挥南临长江、北跨宁西铁路,联系长三角城市群和长

江中游城市群重要门户的区位优势,着力提升合肥中心城市地位,加快大湖名城建设。充分发挥合肥综合性国家科学中心、合芜蚌国家自主创新示范区的创新带动效应,推动与淮南、六安、滁州、桐城、定远区域合作共建,引领产业转型升级,实现与南京都市圈的无缝对接,努力建设成为在全国有影响力的都市圈和中部崛起的重要增长极。

4 一体化空间分工中下一步研究重点

首先,一体化是一个动态进程,未来的研究跟进空间要素流动及其引起的格局变化,特别在全球化、城镇化叠加区域一体化背景下,资本、人口、技术流动方向、影响机理及其引起的空间效应变化,进而为一体化空间引导决策提供参考。

其次,要积极跟进科技发展及消费的新动态,包括信息数据技术、绿色创新技术等发展以及新经济、新业态等给空间发展形成新需求、新供给和新形态,提升空间应对发展机遇和挑战的弹性和韧性。

第三,准确把握长三角一体化空间格局演化新特征新趋势基础上,按照资源环境承载力和主体功能区要求,打破行政界限组织重要的点、轴、带、圈,促进国土空间的有序开发与保护,促进产业创新合理分工与融合。

参考文献 (References)

[1] 陈雯,孙伟,袁丰,等.长江三角洲区域一体化空间:合作、分工与差异[M].北京:商务印书馆,2018.(CHEN Wen, SUN Wei, YUAN Feng, et al. Regional integration space in the Yangtze River Delta: cooperation, division and differences[M]. Beijing: The Commercial

Press, 2018.)

- [2] 陈雯.空间均衡的经济学分析[M].北京:商务印书馆,2008.(CHEN Wen. Economic analysis of spatial equilibrium[M]. Beijing: The Commercial Press, 2008.)
- [3] DIDOMENICO M, TRACEY P, HAUGH H. Social economy involvement in public service delivery: community engagement and accountability[J]. *Regional Studies*, 2009, 43(7): 981-992.
- [4] KRUGMAN P. Increasing returns and economic geography[J]. *Journal of Political Economy*, 1991, 99(3): 483-499.
- [5] 李平星,曹有挥.产业转移背景下区域工业碳排放时空格局演变:以泛长三角为例[J]. *地球科学进展*, 2013(8): 97-105. (LI Pingxing, CAO Youhui. Spatial and temporal changes of industrial carbon emissions under regional industrial transfer: the case of pan Yangtze River Delta[J]. *Advances in Earth Science*, 2013(8): 97-105.)
- [6] 孙伟.空间功能分区:理论、方法与实践[M].北京:科学出版社,2013.(SUN Wei. Spatial functional partition: theory, method and practice[M]. Beijing: Science Press, 2013.)
- [7] 孙伟,闫东升,吴加伟.城市群范围界定方法研究——以长江三角洲城市群为例[J]. *地理研究*, 2018, 37(10): 83-96. (SUN Wei, YAN Dongsheng, WU Jiawei. On the urban agglomeration scope definition method: a case study of the Yangtze River Delta[J]. *Geographical Research*, 2018, 37(10): 83-96.)
- [8] TSOU K W, HUNG Y T, CHANG Y L. An accessibility-based integrated measure of relative spatial equity in urban public facilities[J]. *Cities*, 2005, 22(6): 424-435.

修回: 2020-01