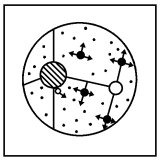

大都市跨界新城的“空心化”困境及对策：沪苏浙皖边界地区的实证*

The Dilemma and Solutions of the "Hollowing Out" of Cross-Jurisdictional Areas in Metropolises: Evidence from the Shanghai-Jiangsu-Zhejiang-Anhui Boundary Region

罗小龙　孙庆颖　唐　蜜　官卫华　顾宗倪

LUO Xiaolong, SUN Qingying, TANG Mi, GUAN Weihua, GU Zongni

关键词　边界地区；跨界新城；大都市；空心化；对策；沪苏浙皖

Keywords: boundary; cross-jurisdictional new cities; metropolis; hollowing-out; policy recommendations; Shanghai-Jiangsu-Zhejiang-Anhui

提　要　在国家培育现代化都市圈的战略推动下，沪苏浙皖边界地区依托核心城市的辐射带动效应迅速崛起，并以跨界新城的形态成为一体化国家战略向纵深推进的新兴增长节点。然而，随着增长模式的转型，跨界新城在发展过程中逐渐暴露出空间状态与空间资源错配的问题，进而陷入“空心化”的发展困境。回溯大都市跨界新城发展的理论脉络与实践经验，阐述其多元发展路径与类型，并尝试建立“人口—空间失衡指数”识别沪苏浙皖地区跨界新城的空心化现象。在此基础上，发现跨界新城住宅空置、建设迟滞、产业空间低效闲置等三方面的空心化特征，并从过度供地下开发商的“圈地运动”、跨界人口的多向回流与老龄化、产业发展内外条件制约等方面思考空心化空间表征的原因机制。提出“治理机制构建”“房地产模式创新”“产业合作深化”等三方面空心化风险化解的对策建议。

Abstract: Driven by China's national strategy to foster modern metropolitan regions, the boundary area of Shanghai-Jiangsu-Zhejiang-Anhui has experienced rapid growth under the influence of core cities. Emerging as cross-jurisdictional new towns, these areas have become pivotal nodes for advancing regional integration. However, as development models evolve, cross-jurisdictional new cities are increasingly facing space-resource mismatch, resulting in a "hollowing-out" effect that hinders their sustainable growth. This study first revisits the theoretical frameworks and practical experiences of metropolitan cross-boundary new city development, highlighting their diverse growth trajectories and typologies. To identify the hollowing-out phenomenon across the study region, a "population-space imbalance index" is developed. The analysis categorizes the hollowing-out effects into three forms: residential vacancy, delayed development, and inefficient use of industrial spaces. Furthermore, the study investigates the underlying mechanisms, including excessive land-driven speculative development, multi-directional population outflows and aging, and structural constraints on industrial upgrading. Finally, based on these findings, the study proposes policy recommendations to mitigate hollowing-out risks, emphasizing governance restructuring, property market reforms, and enhanced industrial collaboration.

中图分类号　TU984　文献标志码　A
DOI　10.16361/j.upf.202504005
文 章 编 号　1000-3363(2025)04-0033-08

作者简介

罗小龙，南京大学建筑与城市规划学院副院长、教授、博士生导师，xluo@nju.edu.cn

孙庆颖，南京大学建筑与城市规划学院博士研究生

唐　蜜，南京邮电大学高质量发展评价研究院讲师

官卫华，南京市城市规划编制研究中心主任、江苏苏省自然资源科技创新平台都市圈国土空间规划与城乡融合工程技术创新中心主任、教授级高级规划师

顾宗倪，南京大学建筑与城市规划学院助理教授

* 国家自然科学基金项目“大都市区跨界边缘城市形成机制、类型与一体化发展的治理应对研究”（项目编号：42271198）；“省际毗邻地区跨界发展格局、动力机制及协同治理路径研究：以长三角为例”（项目编号：42301270）；江苏省社会科学基金项目“江苏省际边界地区生态环境跨域协同治理机制研究，江苏省社会科学基金项目”（项目编号：23ZZB004）

完善区域一体化发展机制，推动构建跨行政区合作发展格局，是新时代中国式现代化的关键内容。2019年长三角一体化发展上升为国家战略后，沪苏浙皖边界地区成为国家探索一体化政策试验的重要阵地[1]，其中，跨界新城作为空间载体和政策工具的双重属性日益凸显，既承载着区域要素流动和产业协同的功能需求，又体现着地方政府间合作治理的制度创新。在《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》的推动下，跨界新城呈现出多元发展，既有上海、南京等超大特大城市与周边地区的深度协同[2-3]，又有长三角生态绿色一体化发展示范区的制度创新[4]。同时，地方主导的省级毗邻合作区加速涌现，例如溧阳—广德—郎溪苏皖合作示范区、徐州—宿迁—淮安省际毗邻地区、合肥—淮安合作共建园区等。这些地区依托体制机制、创新要素、政策优惠等方面的优势，以开发区、产业园或大型居住区为依托[5]，承接了大都市人口和产业发展的溢出，并发展为具备多样化功能的跨界新城，成为区域一体化的重要载体和城镇化的增长节点[6]。

然而近年来，随着土地供需关系变化和增长模式转换[7]，部分跨界新城衍生出空间状态与空间资源的不匹配问题，出现“空心化”现象。一方面，房地产大规模开发模式难以为继，住宅供给脱离地方实际人口集聚数量，大量住宅空置和房地产市场持续萎缩；另一方面，较大规模产业用地的开发无法得到预期回报，形成产业空间的闲置空置，引发产业的低端化发展和既有资本的贬值外溢。跨界新城作为长三角国土空间规划中推动构建区域协调有序实施的重要板块，应当妥善应对和处理目前住宅和产业的“空心化”发展危机。研究团队自2018年以来开始跟踪大都市跨界新城的发展，走访调研了上海、杭州、南京、乌鲁木齐等城市及其周边地区，并在此过程中进行大量的访谈、问卷调查和规划政策研究工作。在溯源大都市跨界新城发展理论脉络与实践经验的基础上，本文尝试识别沪苏浙皖地区的空心化跨界新城，研究跨界新城的“空心化”发展困境与原因机制，提出风险化解的优化对策。

1 大都市跨界新城的理论溯源

1.1 城市区域网络下大都市跨界新城的增长

大都市空间结构的理论范式与政策导向持续演进，推动区域关系呈现出“单中心扩张—空间联动—多级网络”的演化趋势[8]，并深刻影响了城市建设实践。第二次世界大战后，西方发达国家率先突破传统区位论的束缚，城市区域空间结构经历了从单中心模式向多中心模式演变[9]。1980年代后，随着全球城市网络理论的提出，大都市空间组织被置于全球经济、金融和现代服务业系统中，“流空间”成为都市区空间演变的驱动力之一[10]，促使大都市及其周边地区从被动承接功能转移向主动参与全球分工转变，成为城市网络中的重要节点[11-12]。在实践领域，我国自1950年代开始探索大都市区的空间规划技术，以多中心的空间结构框架培育和生产出一批具有竞争力的大都市[13]。如北京、上海、广州、南京等城市通过历版城市总体规划和相关的区域规划不断强化多中心发展格局，期望以区域范围内的城镇体系重构来应对人口增长和产业发展的需求[14-15]，其毗邻地区不仅成为大都市空间拓展的载体，而且成为大都市重构区域竞争力和应对全球化挑战的战略选择。

作为区域发展的关键力量，大都市城市体系的重构显著强化了经济社会要素在区域范围内的流动和扩散[16]，在此过程中，毗邻县市以优越的区位和空间资源参与中心城市的经济活动，并逐渐形成跨界新城的空间发展形态。通过与中心城市的紧密互动，这些地区持续优化自身空间资源配置，不仅实现了资源利用效率的显著提升，而且在大都市内部催生了以跨界通勤为代表的高频社会经济与人口流动现象[17]，发展成为要素流动活跃的跨界新城[18]。其中，长三角地区作为我国经济社会发展较活跃的地区之一，省际边界地区的跨界现象尤为

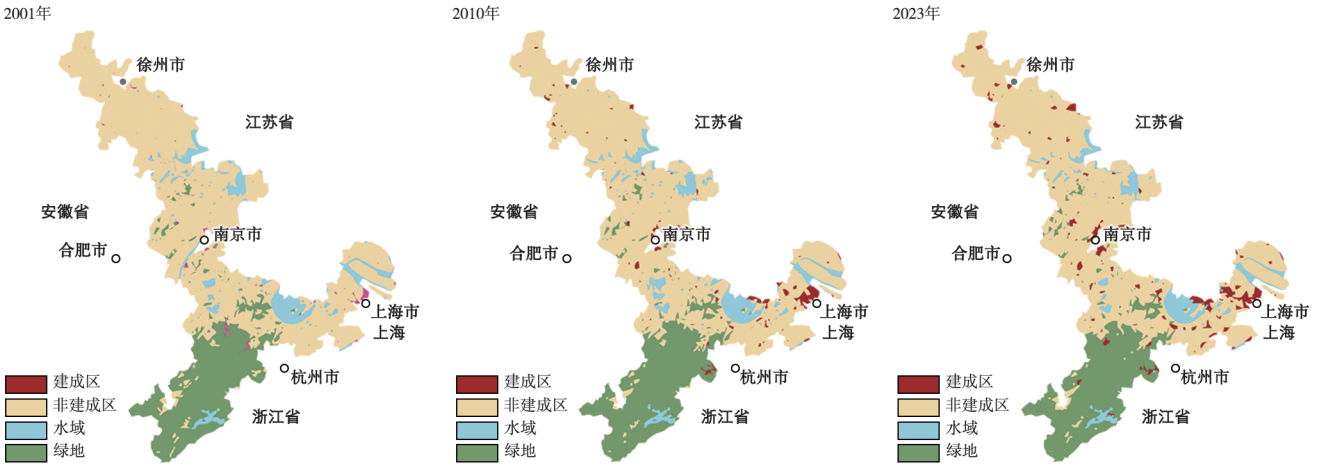

图1 2001—2023年沪苏浙皖边界地区城镇建设用地演变情况示意

Fig.1 Changes in urban construction land in the boundary regions of Shanghai-Jiangsu-Zhejiang-Anhui from 2001 to 2023

资料来源：根据相关数据集绘制[19]

明显（图1）。2001—2023年间，沪苏浙皖省际交界地区的建设用地规模从6040.9 km²拓展至11 319.5 km²，年均增幅达2.9%。其中，以上海、南京、杭州、徐州等大都市周边区域的用地扩张最为显著，跨界地区的新城形态逐步显现。

1.2　跨界新城成为区域发展的新兴节点

这些跨界新城既是城市增长战略的经济结果，又是推动资本再生产的新兴节点[20]。跨界新城发展早期，主要提供以农业生产为代表的供给服务，部分地区因城镇间社会联系显著，形成早期的跨界新城雏形。随着信息技术创新和城市网络化的发展，毗邻地区企业化政府与市场主体形成“增长联盟”，推动土地的规模化开发，并以产业新区、居住新城、旅游康养地吸引中心城市资本要素的外溢，从而形成人口和资源跨区域流动下的跨界新城。从这个意义上来说，跨界新城的崛起主要依托地方政府主导的土地增量资本积累模式，新区规划被要求服务于地方经济增长、土地资产经营与城市营销的需要[21]，并通过工业园和房地产开发迅速拉开新城建设框架。在此过程中，跨界新城逐渐演变为行政交界地区经济增长的重要引擎，成为区域一体化进程中维持发展动能、实现空间价值再生产的重要载体。

除此之外，跨界新城还依托自身禀赋与发展机遇，形成居住、产业、生态、综合等多种类型的发展模式[22-23]，与中心城市建立起一种新的相互供给关系[24]（表1）。这些地区不断通过城市营销策略，促进科技园区、门禁社区或大型购物中心等新景观要素的集聚[25]，并进一步发展成为某一功能尤为突出的功能组团，融入区域功能网络分工中。同时，借助政策红利与区域战略导向，部分地区呈现出更为多样的混合型经济结构，转变为职住更为平衡、基础设施与生活服务更为完善的大都市新兴地区[26]。应该说，伴随着多元要素的流动与扩展，跨界新城已经逐步发展为大都市发挥区域辐射带动作用的关键区域，成为具有区域分工意义的跨区域合作节点[27]。

1.3　跨界新城“空心化”问题的识别

尽管跨界新城在城市区域战略中被赋予重要使命，但近年来很多跨界新城面临“空心化”的困境，其主要表现为在行政区划交界地带形成的新城中，由于人口与产业集聚滞后于城镇空间规模扩张，新城建成区土地利用率低下、人口承载效率不足的问题。尽管现有研究多采用经济指标测度新城发展成效，但人口集聚作为空间生产的终极表征，其规模和集聚更能反映跨界新城的实际活力，因此本文主要采用“人口—空间失衡指数”（PSI, Population-Space Imbalance Index）对各跨界新城的空心化水平进行测度，其值越接近1，表明新城的空间规模与实际承载人口的差距越大，空心化水平越高。其具体公式与参数如下：

$$PSI = 1 - \frac{A_{high-density}}{A_{built-up}}$$

其中，$A_{high-density}$为人口密度超过一定阈值的栅格单元总面积，参照周一星等[28]、梁源钊等[29]等人的研究成果，将人口密度≥2000人/km²作为阈值。相关数据来自2023年LandScan系列人口数据[30]。$A_{built-up}$则为跨界新城建成区的栅格单元总面积，该数据源于2023年中国土地覆盖数据（CLCD），从CLCD中提取不透水面作为潜在的建设用地范围，并通过Google Earth高清遥感影像对建成区边界进行辅助修正。在此基础上计算出每个跨界新城的“人口—空间失衡指数”，以此来衡量新城建成区中未能有效承载人口的空间比例。

运用“人口—空间失衡指数”对长三角地区沪苏、沪浙、苏皖边界的14个跨界新城进行实证分析，结果（图2）表明：长三角苏沪浙皖边界地区的跨界新城普遍存在人口空心化趋势。空心化水平超过50%的跨界新城达到11个，占比为79%，有4个跨界新城的空心化水平在0.9以上，分别为沪浙边界的独山港经济开发区与祥符荡科创绿谷、沪苏边界的娄江新城以及苏皖边界的南谯新城，这些新城建设起步较晚，虽然已经基本完成新城的城市建设，但人口与产业的集聚能力还十分有限。有3个跨界新城的空心化水平低于50%，其中：苏皖边界的慈湖高新区的人口集聚态势较好，未出现明显的空心化情况；沪苏边界的花桥国际商务城也展现出较强的人口承载能力，空心化水平仅为0.13；苏皖边界的博望主城区因逐步发展为综合新城，其空心化水平也在0.35。此外，不同省界间的跨界新城空心化水平还呈现出不均衡的发展格局，其中：沪苏边界的4个跨界新城空心化水平相对较低，为0.44；苏皖边界的5个跨界新城空心化水平次之，达到0.53；沪浙边界的5个跨界新城空心化水平最高，达到0.70。

表1　沪苏浙皖交界地区部分跨界新城的类型、特征及典型地区

Tab.1　Types, characteristics and typical areas of some cross-jurisdictional new cities in boundary regions of Shanghai-Jiangsu-Zhejiang-Anhui

跨界新城类型	特征描述	典型地区
产业型跨界新城	长期以产业带动城市发展，并在区域产业分工协作中与中心城市保持紧密联系和合作的地区	嘉定华亭—太仓浏河（上海大都市）、浦口顶山—来安汊河（南京大都市）
居住型跨界新城	以居住生活功能为主的地区，作为缓解中心城市人口压力的重要角色，主要承载了跨行政区迁入的外来人口和中心城区部分郊区化的户籍人口	嘉定安亭—昆山花桥—青浦白鹤（上海大都市）、浦口桥林—和县乌江（南京大都市）、浦口—南谯（南京大都市）
生态型跨界新城	以协调生态格局、缓解城市竞争为共同目标的跨界新城，其形成和发展与中央及上级政府的意愿紧密相关	长三角生态绿色一体化发展示范区（上海大都市）
综合型跨界新城	指具备城市综合职能，与中心城市在城市交通、商业商贸、公共服务、区域治理等方面实现“整合发展”的地区	南京江宁—马鞍山博望跨界一体化发展示范区（南京大都市）

资料来源：根据文献[19-20]总结

2　大都市跨界新城的“空心化”发展困境

区域一体化战略导向推动跨界新城发展成为中心城市资本溢出和价值转换的重要场所，为城市化和区域发展作出

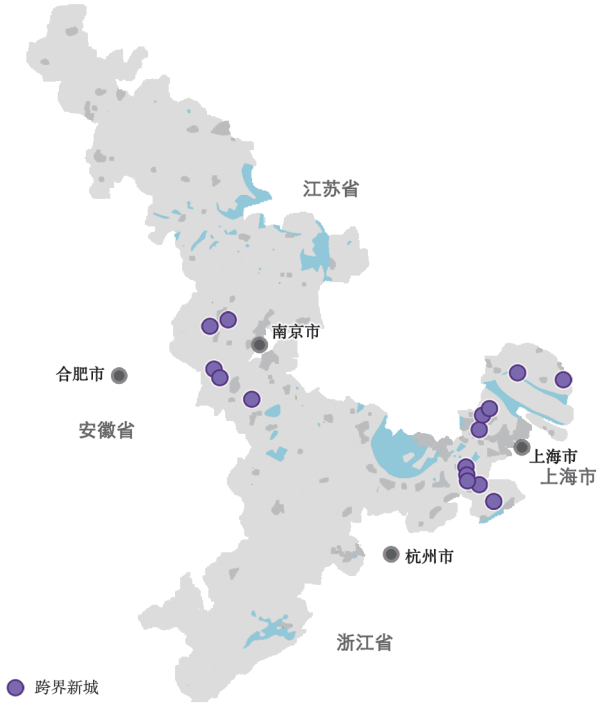

图2 沪苏浙皖边界地区的跨界新城分布示意

Fig.2 Identification of cross-jurisdictional new cities and hollowing in boundary regions of Shanghai-Jiangsu-Zhejiang-Anhui

巨大贡献。但其在塑造地方发展与经济繁荣的同时，也暴露出资本过度追求增长和短期积累的弊端，造成部分地区空间状态与实际资源的不匹配，并引发新城发展过程中的“空心化”风险与危机。

2.1 住房空置：住宅供给与实际居住情况不匹配

在以往城镇化快速拓张的增量城市建设背景下，房地产开发成为跨界新城实现经济快速增长的普遍做法，并因此吸引了中心城市常住人口的转移和部分外来务工人口集聚。但随着大型住区在城市远郊地区的大量涌现，跨界新城的住宅开发与实际人口集聚严重脱节，导致大量住宅空置或使用不足，入住率普遍不足总量的三分之一。以毗邻南京的滁州市南谯区为例，其依托南京的区位优势，规划建设了碧桂园欧洲城、恒大江北帝景等规模庞大的住宅项目，然而部分小区夜间小区亮灯率不足30%，一些新建住宅的空置率更低，某楼盘居民反映“这么大一个楼盘，三十多层的高层住宅入住率大概就在15%”（访谈编号CZ102401[①]）。与上海一江之隔的江苏启东市诸多楼盘空置率也居高不下[②]，跨界新城“空心化”现象已成为我国大都市发展中的普遍问题，在武汉[③]、郑州[④]等超大、特大城市均有出现。从地方实践来看，跨界新城相比“人口城镇化”和“土地城镇化”，更倾向于呈现一种由住房推动郊区化[31]，且因自身没有吸引到与住宅建设相匹配的常住人口规模，而出现“住宅空心化”现象。

2.2 建设迟滞：项目开发承诺与现状实施不匹配

受市场环境整体下行影响，跨界新城陷入开发承诺与现状实施脱节的困局，集中在新城开发链条中的住宅建设和公共服务配套两个环节。住宅建设方面，住宅开发项目中停工或延期交付情况较为频繁，如在毗邻南京的安徽和县乌江镇世茂又一城住宅项目已延期两年多，现场销售中心人去楼空、沙盘损毁，住宅建筑外墙还呈现水泥裸露状态。其他像毗邻南京的安徽滁州明湖原著、荣盛锦绣观邸，以及毗邻上海的昆山淀山湖镇烂尾楼现象也多有出现，北京周边河北的廊坊、燕郊等地也有类似现象[⑤]。在初期扩张阶段，跨界新城项目建设规模与企业资金投入能够保持协同增长关系，但随着扩张速度超出合理阈值，两者之间出现结构性脱钩进而导致资金链断裂并引发烂尾。公共服务配套方面，不少地区开发前承诺的跨区域医疗合作项目、引入的优质教育资源和商业设施无法按时兑现，如安徽和县明发江湾城片区的“江苏省中医院”“一师树”（南京第一幼儿园、南师附小、南京市树人中学）、“南艺校区”项目，滁州市的“南京市理工大学分校”项目等均未落实，原先规划配套公共服务设施“齐全”变配套缺失或减少，形成规划蓝图和现实图景的巨大落差。原本作为区域协调发展重要抓手的公共服务配套，也逐渐异化为地方政府和开发商的营销工具，不仅损害了政府的公信力，而且影响新城居民的基本生活保障。

2.3 产业用地闲置：产业空间供给与项目招商不匹配

长期外延扩张的开发模式使得跨界新城积累了大量空置、闲置或低效的产业空间，很多工业用地“批而未用”“闲而少用”“占而未用”。在跨界新城的发展建设中，地方政府期望以低价工业用地和政策补贴吸引产业项目，以此获得未来长期的政府税收收入，但房地产市场低迷下大量用地收储后未能及时或很难出让，反而导致地方财政的紧缩。例如，滁州市南谯区近年来投入大量资金进行土地开发，但实际引进项目有限，“目前约有五六千亩批而未供土地，每年的处置计划要求达到25%以上，这是每年我们最头疼的问题”（访谈编号CZ102402）。此外，跨界新城的产业用地出让年限也远高于企业的实际“寿命”。相关数据显示，2009—2022年，我国企业的平均生存时间维持在7.98—8.99年[32]，远低于工业用地50年出让年限[⑥]。在实际工作中，地方政府在用地出让中往往未能将工业用地出让年限与企业生命周期关联，企业“关停并转”后工业用地便处于闲置或低效使用状态。长此以往的产业用地闲置，可能会导致地方产业陷入低端化锁定，并进而引致产业

结构的空心化风险。

3　大都市跨界新城“空心化”的成因分析

3.1　过度供地下开发商的“圈地运动”

在生产要素的流动性和区域经济发展的互补性下，居住郊区化从大都市内部拓展至都市区范围，带来跨界新城房地产业的繁荣发展。地方政府逐渐形成与企业结盟的增长主义发展模式，以超前的居住用地开发获取预算外收入，为刺激地方经济增长提供关键资金支持，并通过对基础设施的补贴强化房地产市场。这一过程中，企业以相对较低的价格大规模收购跨界地区土地进行住宅区的整体开发，并进一步以地方品牌优势和挂靠中心城市的营销口号宣传房地产。同时，房地产市场的繁荣进一步刺激相关产业链的需求，从而引发跨界地区土地的“溢出效应”，导致决策主体进一步倾向于以大规模居住用地出让换取经济增长并形成资本循环，强化了“政府供地+企业圈地”机制（图3），造成发展后期住房总体供应过剩。增长联盟下的城市营销策略极大推动了房地产市场的繁荣，但也埋下房地产价格虚高和住房大量空置的隐性危机。

此外，1990年代以来房地产价格的快速上涨，使得住宅作为大宗投资产品逐渐成为我国城镇居民家庭财务中的重要部分，并激发了居民“买而不住”的投资行为。同时，部分炒房人则借机囤积房产，随后转卖获取高额利润，进一步推动房地产价格高涨，形成不合理的市场热情。然而，随着近年来供需关系调整以及经济增长模式转换，房地产市场热度减退和房价“溢出效应”减弱，居民前期购置的投资性住房由于价格暴跌而价值缩水，在二手房市场中流动性下降，陷入空置链条锁定中。原有的计划购房人群也因为房价的持续下跌和住房烂尾现象的频发，抑制了近期购房行为；投资人群则由于收益期望降低而停止入场，新建楼盘的空置情况显著增加。从这个角度来说，跨界新城的住房市场从最初投资催生的“价格泡沫”到市场规律下的快速贬值，经历了明显的价值衰退过程，并在房地产投资持续萎缩与住房规模不断扩张中形成恶性循环，形成一条价值耗散的负反馈链条。

3.2　跨界新城人口的多向回流及老龄化

跨界新城的“空心化”不仅仅是经济主体活动的结果，也是社会空间重构的产物。跨界新城与中心城市之间的“居住—工作”职能分工，使其集聚大量跨界通勤人口并因此吸引诸多外来务工人群，但在个体资本积累条件、劳动力市场与短期经济波动的影响下，人口出现多向回流趋势，并带来新的住宅空置现象。一是跨界通勤人口向中心城市的主动回流。年轻人群早期在中心城市高房价的挤出效应下选择落脚房价较低的跨界新城，然而随着自身经济能力和迁移能力增强，以及近年来中心城区房价的下跌，逐渐出现向中心城市的回流。二是外来务工人群的被动回流或外流。团队在调研中发现，2020年以后部分外来务工人口在跨界新城的经济融入和社会融入方面存在障碍，在经商环境变差和就业机会减少等因素影响下，多返回户籍地或流向其他劳动回报更高的地区[33]。迁移后的住房在短期内难以流通或迎来新租户，因而引发家庭式迁移后的住房空置。此外，人口缩减导致跨界新城无法再依赖“以地生财”的发展模式，从而缺乏可持续的内生增长动力。

同时，研究团队调研发现跨界新城的“老龄化”问题也有加剧趋势。跨界新城因邻近中心城市的区位优势，对于医疗资源、社会福利的获取性相对较好，因而在“核心—边缘”之间还形成“子女—老人”的家庭跨城安居模式，主要分为两种情形：一是经济条件相对紧张的家庭。老年人将中心城区的住宅为子女置换新房，或让予子女作为婚房和改善居住条件，自己迁移至跨界新城居住，这种情况团队在上海周边的汾湖新城、花桥新城，南京周边的南谯新城调研中均有发现。二是大都市新移民将其父母接于跨界新城安置养老。新移民进入中心城市就业后，为方便赡养外省或外市的年迈父母，但受限于经济条件，选择在房价较低的跨界新城为其父母购置住房，将老人定居于此。在跨界人口多向流出和外地老年人迁入的情况下，住房对老年人群的锁定效应促使地区人口结构的持续老龄化，不仅对产业与建设环境缺乏拉动效用，同时对跨界新城的社会保障和公共服务提出挑战。长此以往，可能会引发地区长期性空心化，致使跨界地区陷入螺旋式衰退过程。

3.3　产业发展的内外条件制约

虽然从国家到地方的政策均以“共同推动跨区域产城融合发展”为目标，然而从产业发展的外部条件来看，跨界新城的产业发展依然受到行政壁垒制约。跨界新城对于产业合作和转移存在过高预期，期望以超量规划的储备用地和用地手续前置，为未来重大项目的引进缩短从立项到开工的流程周期。但实际情况是地方保护主义和行政区经济仍然显著，中心城市在国土空间用地指标约束下普遍采用“趋利性”政策，将生态保护红线和永久基本农田集中划设在边界地区，形成空间资源配置上的壁垒，并造成毗邻行政边界一侧跨界新城规划布局产业园，另一侧的中心城市布局生态用地或基本农田的现象矛盾现象。其直接后果是，跨界合作双方前期达成的产业合作协议难以落地实施，既定的区域产业分工体系无法有效构建，最终使得

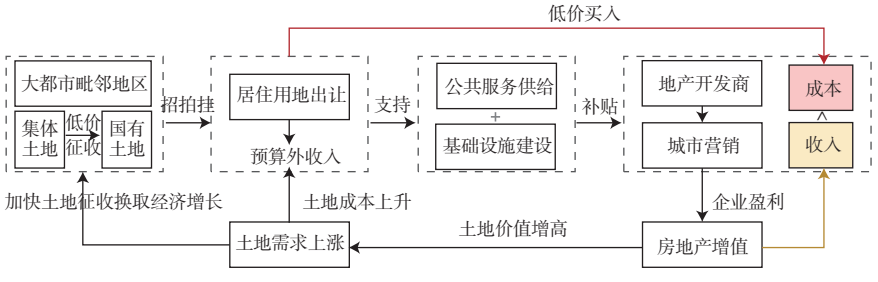

图3　增长主义驱动下的房地产建设

Fig.3　Growth-driven real estate development

战略层面的合作目标流于形式。在此背景之下，部分跨界地区仍在加速工业用地的出让，通过大规模土地供给和政府补贴吸引产业入驻，形成过度供地下地价下行的“供给过剩—价值稀释”的循环，以及前期基础设施投入与后期税收回报失衡的“成本—收益”倒挂困境[34]，直接推高地方政府债务水平，并衍生出土地市场的投机行为，出现部分企业以产业投资为名的“圈地屯地”或工业用地违规使用等问题。

从产业发展禀赋来看，跨界新城普遍面临产业结构低端化的发展困境，创新要素集聚力偏低。新发展阶段，跨界新城对内部产业资本进行积极调整，引导物流、纺织、建材等劳动密集型产业的退出或转型。然而，既有低端产业向知识与技术密集型转变，需要长期发展积累或外部创新资源引入，在跨界新城资本不足的发展阶段，转型路径较为阻塞，相关产业的退出反而导致一些地区出现产业空间的闲置空置，同时引发原产业工人的同步流出，造成配套保障性住房和服务设施的空置。此外，部分企业由于经营不善或效益不佳最终倒闭，留下建筑质量较差的废弃厂房场地，但跨界新城在多数情况下不具备与中心城市同等的更新收益[35]，较低的租差水平难以驱动市场主体主动介入该地区进行低效产业用地再开发，产业更新的路径也十分困难。

4 大都市跨界新城“空心化”风险化解的对策建议

防范化解重点领域风险是维护经济稳定、推动社会高质量发展的重要任务。针对沪苏浙皖交界地区大都市跨界新城的“空心化”问题与成因，本文试图从机制构建、路径创新和合作深化三方面提出问题化解和处置的对策建议。见图4。

4.1 构建跨界新城的多层级风险化解机制

跨界新城作为大都市交界地区的重要板块，需要打破行政壁垒障碍，从长三角区域层面构建风险化解的功能网络。首先，凝聚发展共识，将跨界新城“空心化”风险防范纳入长三角合作办公室年度项目的重点内容，由长三角区域合作办公室统筹协调跨界新城的空心化问题预防和化解任务，牵头制定住房建设和产业发展的顶层战略，讨论并分解各省市年度任务分工及制订落实合作协议。同时加强跨区域公共服务设施合作的刚性约束机制，建立具有法律效力的合作协议模板，规定违约方的经济赔偿责任及上级财政扣减机制，并将合作项目的完成纳入各省市年度考核的加分指标。其次，建立行动小组，由沪苏皖浙四省（市）牵头，联合发改、住建、财政等相关部门以及社会资本、各界精英、地方市民等多元主体，成立多主体联盟小组，对跨界新城的空心化现状进行全面摸查与统计，针对具体问题落实相关措施行动。再次，同步加快筹建住房和产业建设全过程监督平台系统，围绕项目的源头管控、审批管理、竣工验收、交付服务等全流程，加强跨界新城空心化风险管控。最后，调整认知偏差，重新评估跨界新城的定位和作用，破除以往将其作为“增长极”的短期快速积累发展模式，探索分层次、分类别的跨界新城分类管控框架，推动区域间各类资源要素的合理配置。

4.2 创新房地产存量盘活的多样化路径

我国未来经济发展和土地投入的脱钩趋势正在逐步成为学界共识，作为土地金融重要一环的房地产市场理应创新发展模式[36]。针对跨界新城住宅空置的问题，建议探索构建跨区域的房票安置制度，以上海、南京、杭州、合肥等大都市作为试点，由中心城市政府牵头，联合毗邻市（县），结合“保交房”相关工作，将符合要求的空置住宅纳入统一

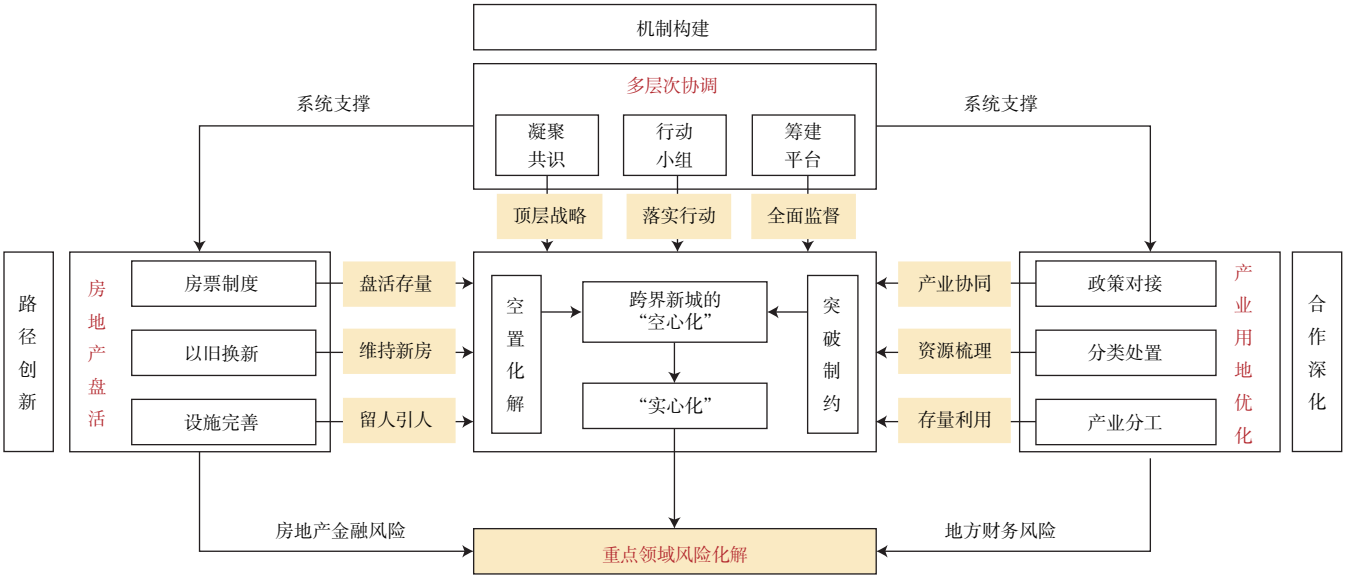

图4 大都市跨界新城“空心化”风险化解的对策框架

Fig.4 Strategic framework for risk mitigation of "hollowing out" of cross-jurisdictional new cities

房源目录中，并明确跨区域房票安置的范围、操作流程、房票使用奖励等细则，同时共同协调各地区的房票年度使用计划与规模，推进跨界新城住宅以旧换新试点。由设区市政府统筹推进回购、直接补贴、中介帮卖等住宅“以旧换新”模式，根据各地保障性住房需求和缺口，完成年度收购计划和房源筹集工作。鼓励房地产经纪机构、房地产开发企业、换（购）房群众按照市场化流程，有序进行“卖旧买新、以旧换新”，以多种途径有序盘活跨界新城的存量房源。另外，为适应人口结构转变趋势，持续完善跨界新城适老化公共服务设施及基础设施配置，同时探索完善购房补贴政策和优惠制度，通过“设施留人”和“政策引人”，遏制跨界新城的“空心化”进程，促进城镇化健康发展。

4.3　深化产业空间再利用与跨界合作方式

跨界新城的产业空间再利用需要围绕产业协同机制与创新合作载体展开，形成多层次、多模式的产业协同体系。首先，统筹区域产业政策对接与相关规划，从长三角区域层面出发，加快制定沪苏浙皖省际边界地区产业协调专项规划，避免与中心城市的同质化倾向，形成错位发展、分工协作的产业跨界协同网络。其次，推动跨界新城自身产业用地的存量调整和增量优化，全面摸查掌握地方上批而未供、闲置产业用地和低效产业用地情况，建立批而未供和待盘活闲置产业用地清单，实行封闭管理和动态更新，并根据“一地一策”制定分类处置方案。再次，深化跨界新城产业合作方式，推动构建合作创新区、产业合作区等跨区域产业组团，促进中心城市与跨界新城之间形成“研发+转化”“总部+基地”“终端+配套”等产业分工模式。最后，借鉴上海张江高科技园区在飞地建设方面的先进经验，积极探索“正向+反向”的双轨飞地模式，一方面鼓励中心城市在跨界新城设立分支机构或孵化基地，推动创新要素的跨区域流动与共享，另一方面支持跨界新城在中心城市设立“反向飞地”，吸引高端人才异地创新和本地转化。

5　结语

沪苏浙皖省际交界地区成为区域协同发展中的重要制度创新地区，并以跨界新城的城市样态成为具有区域分工意义的增长节点。本文从大都市跨界新城发展的理论与实践历程出发，剖析了跨界新城典型的发展模式与类型，并尝试识别沪苏浙皖省际交界地区大都市区跨界新城的“空心化”空间格局，通过对住房与产业的“空心化”现象剖析，进而反思沪苏浙皖交界地区跨界新城发展的潜在风险与治理路径。这一现象具有双重含义：一方面，进一步明晰了经济发展与土地投入的脱钩趋势，跨界新城以房地产规模开发为驱动的增长模式将难以维系，亟须控制土地规模以免落入财政的“旁氏循环”，并思考如何通过运营存量土地资本实现可持续发展；另一方面，促使跨界新城重新评估地方资源潜力，避免低效的土地和资金投入，在区域网络中重新找准自身定位。这同时意味着，中国转型期的城市治理需要转变以往为了保持自身增长、弥补社会原始资本积累的“增长策略”[37]，跨界新城应当以“空心化”问题作为关键突破口，转向一种更为注重内涵存量发展的战略思路，将风险压力转化为发展动能，实现从“空心”到“实心”的转化，促进区域一体化战略向纵深发展。

注释

① 按照调研地点和时间，对此次访谈人进行分类编号。其中：CZ102401，访谈对象为滁州市南谯区居民，访谈时间2024年10月24日；CZ102402，滁州市相关政府部门工作人员，访谈时间2024年10月24日。

② 来源于文章推送：《年销百亿的万亩大盘沦为“鬼城”，恒大：这套路我熟啊！》https://mp.weixin.qq.com/s/v1n8y7CQcf-T2fwdjksYzQ（2024-11-24）。

③ 来源于文章推送：《“大都市圈”梦碎了？这些城市比鹤岗还惨》https://mp.weixin.qq.com/s/LkE4NdWoHEqXy72IqjLcvA (2024-06-13)。

④ 来源于文章推送言之有屋《降价也带不动的销量：集体哑火的平原新区》https://mp. weixin. qq. com/s/N7d9kCaw9Rfp - wuepQ5AJ6g(2018-11-28)。

⑤ 来源于新闻报道：《孔雀城环京梦碎：曾一度烂尾并暴雷，不少业主不敢收房》https://baijiahao. baidu. com/s? id=1787488574927813564&wfr=spider&for=pc(2024-01-08)。

⑥ 根据我国现行工业用地政策《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》，工业用地土地使用权出让年限最高为50年。

参考文献

[1] 陈雯, 杨柳青, 张鹏, 等. 长三角区域合作类型、障碍和治理路径[J]. 城市规划, 2021, 45(3): 15-20.

[2] 唐蜜, 罗小龙, 王绍博. 大都市区跨界地区空间演化及动力机制研究[J]. 人文地理, 2022, 37(2): 103-111.

[3] 官卫华, 叶斌, 周一鸣, 等. 国家战略实施背景下跨界都市圈空间协同规划创新[J]. 城市规划学刊, 2015, 225(5): 57-67.

[4] 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.

[5] 罗小龙, 杨凌凡, 唐蜜. 新发展格局下城际合作共建园区的发展与制度创新[J]. 城市学刊, 2024, 45(3): 1-7.

[6] 陈小卉, 国子健, 钟睿. 开发区与城镇化互动发展的反思和展望: 基于江苏的思考[J]. 城市规划学刊, 2019(1): 68-73.

[7] 赵燕菁. 城市化2.0与规划转型: 一个两阶段模型的解释[J]. 城市规划, 2017, 41(3): 84-93.

[8] 郭嘉颖, 魏也华, 陈雯, 等. 空间重构背景下城市多中心研究进展与规划实践[J]. 地理科学进展, 2022, 41(2): 316-329.

[9] ROCA C J, MARMOLEJO D C R, MOIX M. Urban structure and polycentrism: towards a redefinition of the sub-center concept[J]. Urban Studies, 2009, 46(13): 2841-2868.

[10] 段献, 黄军林, 陈健. 信息流视角下长株潭城市群关系网络特征辨析及规划启示: 基于百度指数的分析[J]. 城市学刊, 2019, 40(3): 73-81.

[11] PHELPS N A. Suburbs for nations? some interdisciplinary connections on the suburban economy[J]. Cities, 2010, 27(2): 68-79.

[12] 程遥, 赵民. 论现代制造业的生产组织与“城市—区域”空间演变的关联性: “网络”和“嵌入性”双重理论视角研究[J]. 城市规划学刊, 2015(6): 20-29.

[13] XIONG J, SUN J, TU Q Y, et al. Theory building and technical innovations for spatial planning of China′s metropolitan areas: insights from planning of Greater Shanghai Metropolitan Area[J/OL]. Frontiers of Urban and Rural Planning, 2024-08-28, 2 (19). https://link. springer. com/article/10.1007/s44243-024-00045-y.

[14] 徐素, 赵民. 从"反磁力中心"到"区域节点城市": 论新时代大城市新城建设的功能迭代与规划策略[J]. 城市规划, 2024, 48(9): 13-18.

[15] SUN J, MA X, ZHANG Z G. Innovative exploration of spatial collaborative governance in the Shanghai Metropolitan Area [J/OL]. Frontiers of Urban and Rural Planning, 2024-05-20, 2(11). https://link. springer. com/article/10.1007/s44243-024-00037-y.

[16] ZHOU Y J, XU H, WANG Y, et al. Promoting coordinated spatial governance of mega-cities in China via spatial organization of metropolitan areas[J/OL]. Frontiers of Urban and Rural Planning, 2024-10-16, 2(24). https://link. springer. com/article/10.1007/s44243-024-00034-1.

[17] 钮心毅, 王垚, 刘嘉伟, 等. 基于跨城功能联系的上海都市圈空间结构研究[J]. 城市规划学刊, 2018(5): 80-87.

[18] 郭磊贤, 吴唯佳. 基于空间治理过程的特大城市外围跨界地区空间规划机制研究[J]. 城市规划学刊, 2019(6): 8-14.

[19] JIE Y, XIN H. The 30m annual land cover datasets and its dynamics in China from 1985 to 2023 [J]. Earth System Science Data ,2024, 13(1): 3907 - 3925.

[20] 梁晨. 边缘间"再生产": 城市边缘区生态价值的耗散机制与捕获路径[J]. 城市规划, 2024, 48(3): 55-64.

[21] 张京祥, 赵丹, 陈浩. 增长主义的终结与中国城市规划的转型[J]. 城市规划, 2013, 37 (1): 45-50.

[22] 唐蜜, 罗小龙. 跨界边缘城市发展及治理研究: 以临沪地区为例[J]. 城市发展研究, 2021, 28(6): 119-125.

[23] 孙庆颖, 罗小龙, 刘晓曼, 等. 大都市区跨界边缘城市的演进机制与类型研究: 以南京毗邻地区为例[J]. 人文地理, 2024, 39 (5): 64-71.

[24] 谭江迪, 郑有旭. 城市边缘区再认知: 全球城市化理论和后郊区化理论视角[J]. 城市发展研究, 2022, 29(1) :74-81.

[25] 王绍博, 罗小龙, 陆建城, 等. 上海市后郊区化空间发育过程及其驱动机制研究[J]. 地理科学, 2023, 43(2): 219-229.

[26] 王绍博, 罗小龙, 唐蜜. 后郊区化的中国范式及规划应对[J]. 地域研究与开发, 2022, 41(4): 59-64.

[27] PHELPS N A. Suburbs for nations? some interdisciplinary connections on the suburban economy[J]. Cities, 2010, 27(2): 68-79

[28] 周一星, 史育龙. 建立中国城市的实体地域概念[J]. 地理学报, 1995, 50(4): 289-301.

[29] 梁源钊, 魏冶, 何静仪. 辽中南地区城市增长与收缩时空演化及其影响因素: 基于城市实体地域视角[J]. 资源科学, 2024, 46 (6): 1103-1118.

[30] 王妤, 孙斌栋, 匡贞胜. 城市实体地域识别及城市规模分布再检验: 基于LandScan人口数据的跨国研究[J]. 城市问题, 2021, (10): 46-55.

[31] 焦林申, 张敏, 秦萧, 等. 城乡空置住房的识别、特征与成因: 基于华北平原X县用电量等多源数据[J]. 自然资源学报, 2022, 37 (8): 2004-2017.

[32] 逮建. 中国市区县企业生存时间报告[R]. 南京: 南京大学长江产业经济研究院, 2024.

[33] 刘达, 郭炎, 栾晓帆, 等. 中部大城市流动人口的回流意愿及其影响因素: 以武汉市为例[J]. 地理研究, 2021, 40(8): 2220-2234.

[34] 欧静竹, 杜金莹, 刘程, 等. 财政"紧平衡"视角下工业用地的供给策略: 以广州东部制造业密集地区为例[J]. 规划师, 2024, 40 (10): 105-112.

[35] LEUNG K M, CHOY L H T, CHAU K W. Examing informal housing supply through rent gap analysis: an empirical study of sub-diviede units in Hong Kong [J]. Cities, 2022, 126: 103666.

[36] 王宏玉, 胡守庚, 卢静. 中国建设用地扩张与经济增长脱钩关系及管控策略[J]. 中国土地科学, 2019, 33(3): 68-76.

[37] 杨凌凡, 罗小龙, 李小龙, 等. 中国城市治理转型的理论探索与研究展望[J]. 地理学报, 2025, 80(8): 2072-2087.

修回：2025-07