

长三角区域规划协同的 上海实践与思考

熊健 孙娟 王世营 马璇 张振广 刘晟

提要 区域协同是近年来研究与规划的关注重点,既有探索主要关注单个层次的协同构想,尚缺少多个层次的、一以贯之的思路。上海立足长三角率先做出了区域协同的实践与思考,逐渐明晰了长三角城市群、上海大都市圈及上海跨界地区的三个层次。长三角城市群层面由国家编制区域协同规划,重点在于明确总体目标与战略、优化空间格局、共编行动计划、完善机制保障等。都市圈层面核心在于解决与上海紧密联系地区的统筹发展问题,重点在于明确定位作用、工作原则、技术思路、核心内容及规划范围,并倡议共同组建三大机构以保障规划落实。临沪地区层面核心是解决上海与周边区县“同城而不同步”问题,已从设想走向规划编制,初步形成了多元协同框架,探索了针对具体问题的行动计划支撑,形成了四个共同准则及联席决策的保障机制。

关键词 长三角;规划协同;城市群;都市圈;跨界地区

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.201901006
文章编号 1000-3363(2019)01-0050-10

作者简介

熊健,上海市规划和自然资源局总体规划管理处,处长,高级工程师
孙娟,中国城市规划设计研究院上海分院,副院长,教授级高级城市规划师
王世营,上海市规划和自然资源局总体规划管理处,副处长,高级工程师,博士
马璇,中国城市规划设计研究院上海分院,研究室主任,高级城市规划师
张振广,中国城市规划设计研究院上海分院,规划师,通讯作者,whdxzg@126.com
刘晟,同济大学建筑与城市规划学院博士生,上海市规划和自然资源局总体规划管理处

Shanghai Practice and Reflections on Regional Planning Cooperation in the Yangtze River Delta Region

XIONG Jian, SUN Juan, WANG Shiyong, MA xuan, ZHANG Zhengguang, LIU Sheng

Abstract: Regional collaboration is a focus of recent planning scholarships. Existing researches tend to explore the issue at a single level rather than taking multi-scalar approaches. Shanghai has taken the lead in the Yangtze river delta to clarify three levels of regional synergy building, namely, the Yangtze river delta, the Shanghai metropolitan area and the transboundary areas. At the level of the Yangtze river delta, the state prepares the regional collaborative plan, which focuses on clarifying overall goals and strategies, optimizing spatial patterns, coordinating action plans, and improving institutional support. The core of the metropolitan-level collaboration is to solve overall development problems in areas closely related to Shanghai. The focus is on clear positioning, working principles, technical ideas, core content and planning boundary, and the establishment of three major institutions to ensure plan implementation. The core of transboundary-area collaboration is to solve synchronization problems between Shanghai and surrounding districts and counties. It has moved from envisioning to planning, formed initial multi-dimensional collaborative framework, explored issue-oriented action plans and formed the mechanism based on four common guidelines and joint decision-making.

Keywords: the Yangtze river delta; planning collaboration; urban agglomeration; metropolitan area; transboundary area

区域是城市与生俱来的相互依存体,区域协同是城市从单点到体系、从内部竞争走向全球竞争的必然依托(崔功豪,2010)。

近年来,我国将区域协调战略提上了新高度,党的十九大报告首次将“区域协调发展战略”纳入报告,京津冀协同、粤港澳大湾区、长三角一体化也逐步上升为国家战略。同时,从区域层面审视与谋划城市发展,得到越来越多的共识,区域成为解决大城市发展问题较为合适的空间平台(武廷海,等,2016),从整体角度协调区域空间、区域交通等大型基础设施都显示了必要性和迫切性(张尚武,1999)。因此,从多个层次开展区域协同规划工作虽然未有明确倡议,但已逐渐成为一个呼之欲出的话题,上海正是通过长期致力于长三角区域协同探索,逐渐明晰了区域协同的工作层次、工作重点及推进方向。

本文在梳理国内外区域协同探索基础上,总结并提炼上海在推动长三角各层次区域协同工作中的系列工作重点与探索方向,以期为我国新一轮区域协同规划工作提供参考。

1 区域空间协同规划的层次划分

1.1 学术研究：区域协同发展的相关概念及分层次协同重点

目前，学术界已针对区域协同概念、层次与重点展开了一定探索。一方面，区域协同相关概念包括大都市连绵带（Gottmann，1957），城市群（姚士谋，等，1992；张京祥，2000；宁越敏，等，2012），都市区（周一星，1986；顾朝林，等，1999；胡序威，等，2000），全球城市区域（Simmonds，2000），都市圈（张京祥，等，2001；荣玥芳，2003；李国平，2004），城市地区（吴良镛，2003），巨型城市区域（Hall，2006），巨型区域（于涛方，等，2006）等。同时，跨省区、跨市区、跨区县、跨流域等多种跨界一体化空间（方创琳，等，2014）都在进行理论研究，飞地式、双城式、互补式、竞争式等多种跨界协同特征已初现端倪。

另一方面，多个层次区域协同的重点有所差异。一般而言，城市群、全球城市区域等协同侧重区域协调发展，重点是促进核心城市分工与协作发展、优化资源配置、提升区域整体竞争力（顾朝林，2007；崔功豪，2010）；都市圈、城市圈等协同侧重特大城市与周边腹地地区统筹发展，重点是在完备的纵向控制体系中增加横向的沟通并搞好区域空间的综合协调（陈小卉，2003）；都市区、城市地区等城市邻近地区协同侧重中心城市与邻近地区的同城化谋划，重点是打破“诸侯规划”，推动城市与周边地区的无缝对接、分类管控及协调（吴良镛，2003；官卫华，等，2015）。

1.2 实践探索：开展多个层次的区域协同规划

目前，国内外已开展多个层次的区域协同规划探索，与城市空间协同直接相关的主要有三个层次。第一个层次为城市群规划，一般由国家层面编制、地方政府负责实施，国内具有丰富的探索，如国内2015年4月审议通过的《京津冀协同发展规划纲要》、2016年6月批复的《长江三角洲城市群发展规划》、

2018年3月按程序报批的《粤港澳大湾区发展规划纲要》。第二个层次为都市圈规划，范围一般2—5万km²，国外具有丰富的规划编制经验，纽约都市圈、东京都市圈都已编制了多版规划^①；国内陆续开展了初步的规划实践探索，包括最早于2003年完成的《南京都市圈规划（2002—2020年）》并于2013年修编的《南京都市圈区域空间布局协调规划（2013—2030年）》，以及2007年完成的《武汉城市圈总体规划纲要（2007—2020年）》、2016年完成的《合肥都市圈城镇体系规划（2015—2030年）》等。第三个层次为都市区、跨界地区规划，一般由特大城市主导开展规划编制，如武汉总规提出的武汉大都市区协同规划、南京都市圈跨界地区规划、柏林及近邻地区的州联合发展规划等，主要是特大城市市域及邻近区县单元之间的协同（表1）。

1.3 上海实践：基于长三角开展协同规划三个层次

《长江三角洲城市群发展规划》和国务院批复的《上海市城市总体规划（2017—2035年）》（简称“上海2035”）提出了长三角城市群与都市圈两个层次。国家发改委发布的《长江三角洲城市群发展规划》（2016—2020年）提出“提升上海全球城市功能”、“推进与苏州、无锡、南通、宁波、嘉兴、舟山等周边城市协同发展，引领长三角城市群一体化发展”。国务院正式批复

“上海2035”中明确上海应“从长江三角洲区域整体协调发展的角度，充分发挥上海中心城市作用，加强与周边城市的分工协作，构建上海大都市圈，打造具有全球影响力的世界级城市群。”

上海总规前期研究提出了上海大都市区，强调上海跨越市域范围，与邻近县市共同构建上海大都市区，并提出打造具有竞争力的全球城市区域、构建多中心协作的网络城市区域、营造可持续发展的弹性城市区域的发展目标。“上海2035”提出三大跨省界城镇圈，作为临沪地区空间组织和资源配置的基本单元。跨界城镇圈规划转变了传统城镇体系以行政层级配置公共资源的方式，在更大范围统筹功能和服务。

目前，基于长三角开展区域协同规划实践的研究也主要从三个层次展开。长三角城市群层面包括对于长三角综合交通规划设想、区域规划的战略构想、跨区域协调政策机制、绿色发展视角下的长三角规划与实施等（高岳，2004；郁鸿胜，2006；陶希东，2010；李青，2018）；都市圈层面包括南京都市圈空间协同规划创新、上海大都市圈空间与功能组织模式探索等（官卫华，等，2015；郑德高，等，2017）；跨界地区（都市区）层面包括跨界地区分类管控探索、南京都市圈跨界地区石湫——博望协调规划等（官卫华，等，2015；和茜，等，2018）。

总结而言，长三角地区的区域规划协同工作可以从三个层面上展开。一是

表1 三个层次的规划及实践梳理
Tab.1 Three levels of planning and practice

层次	城市群	都市圈	都市区、跨界地区
规划及实践	《京津冀协同发展规划纲要》（2015）	纽约都市圈《第四版区域规划》（2017）	旧金山湾区（圣何塞-旧金山-奥克兰大都市区）2040（2017）
	《长江三角洲城市群发展规划》（2016）	《东京首都圈广域地方规划》（2016）	《柏林及近邻地区的州联合发展规划（LePeV）》（1998）
	《粤港澳大湾区发展规划纲要》（2018）	《巴黎大区2030战略规划》（2015）	深圳-香港落马洲河套地区“港深创新及科技园”规划（2017）
	《成渝城市群发展规划》（2016）	《宁波都市区规划》（2016）	北京周边：廊采永地区（2016）
	《长江中游城市群发展规划》（2015）	《杭州都市区规划纲要》（2015）	南京都市圈22片跨界地区（2013）
	《中原城市群发展规划》（2016）	《南京都市圈区域空间布局协调规划（2013-2030）》（2013）	武汉大都市区（2017）
	《关中平原城市群发展规划》（2018）	《武汉城市圈总体规划纲要（2007-2020）》（2007）	
		《合肥都市圈城镇体系规划（2015-2030年）》（2017）	

资料来源：作者整理。

长三角城市群层面,按照长三角一体化发展上升为国家战略的总体导向,在宏观上明确区域总体定位和发展战略,整体统筹推动长三角更高质量一体化发展。二是上海大都市圈层面,在中观上协调大都市圈范围内上海及近沪城市在目标、功能、空间、产业、生态、历史人文、基础设施等多方面的发展。三是临沪地区层面,在微观上落实区域发展战略,重点加强上海与周边地区在目标、用地、交通、生态、设施等方面的衔接。

2 长三角城市群层面区域协同规划探索

2.1 规划历程

改革开放前,为推动国家经济由计划主导向市场化转变,促进区域经济由垂直关系向横向联系拓展,国务院提出通过打造经济协作区推动区域“横向联合”的发展设想,并于1982年率先提出建立“上海经济区”,于1983年1月成立上海经济区规划办公室,在之后的6年里做了25项规划,选定了能源、交通、外贸、技术改造和长江口、黄浦江及太湖流域综合治理作为重点,但由于范围过大而规划落实举步维艰,因此,1988年上海经济区规划办公室被撤销。

随着中国经济和长三角地区的发展,长三角区域协同逐渐从城市层面的合作和发展上升为国家层面,并由国家部委编制并发布了相关规划。包括2007年住建部编制但未获批复的《长江三角洲城镇群规划(2007—2020年)》(简称“2007版规划”),2010年国家发展改革委编制、国务院发布《长江三角洲地区区域规划》(简称“2010版规划”),2016年5月国家发展改革委与住建部共同编制、国务院审议通过的《长江三角洲城市群发展规划》(2016—2020年)(简称“2016版规划”)。

2018年1月,上海联合江浙皖三省成立长三角区域合作办公室,并于同月启动编制了《长三角地区一体化发展三年行动计划(2018—2020年)》(简称“2018版行动计划”),将长三角区域协

同推向实质性进展。2018年5月,习近平作出重要指示“要求上海进一步发挥龙头带动作用,苏浙皖各扬所长,使长三角地区实现更高质量的一体化发展。”2018年11月,习近平总书记在首届中国国际进口博览会开幕式上提出“支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略”。至此,长三角区域一体化与长江经济带发展、京津冀协同、粤港澳大湾区建设共同上升为国家战略。在此背景下,国家发改委当前正启动编制《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》^②。

2.2 规划协同重点

2.2.1 明确区域总体定位与战略

长三角区域的内在经济联系密切,有合作的积极性,有良好的合作基础和经验,应该是目标导向型的国家战略。因此,各版规划提出的长三角发展目标体现出不断演进的脉络,“2007版规划”提出“具有国际竞争力的世界级城市

群”目标,“2010版规划”演变为“具有较强国际竞争力的世界级城市群”,“2016版规划”则进一步明确为“具有全球影响力的世界级城市群”,“2018版行动计划”则明确至2020年基本形成“世界级城市群框架”。在此基础上,进一步明确区域协同的空间、经济、设施等战略重点,如“2016版规划”提出支撑世界级城市群建设的几项战略,包括构建适应资源环境承载能力的空间格局、创新驱动经济转型升级、健全互联互通的基础设施网络、推动生态共建环境共治、深度融入全球经济体系、创新一体化发展体制机制等。

2.2.2 优化国土空间开发格局

基于资源禀赋与社会经济基础分析,提出国土空间开发格局优化思路,识别长三角区域空间次结构。如“2016版规划”根据资源环境承载力综合评价,将长三角区域划分为饱和区、潜力区、限制区三种类型空间(图1),并提

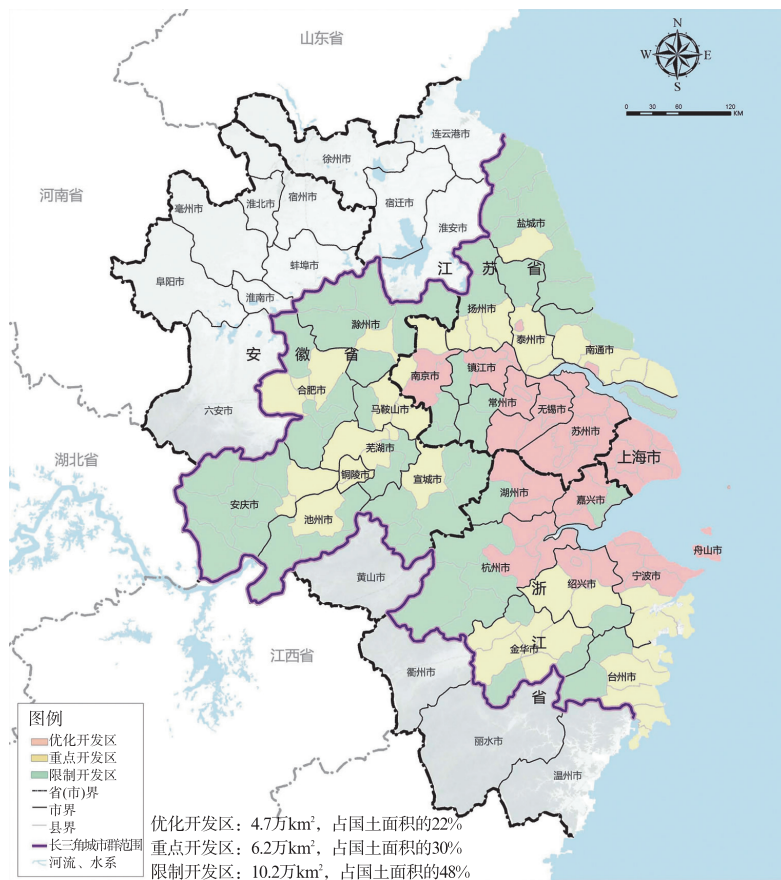


图1 长三角城市群资源环境承载力分区图

Fig.1 Zoning map of resource and environment carrying capacity of the Yangtze river delta urban agglomeration
资料来源:国家发展与改革委员会,住房和城乡建设部.长江三角洲城市群发展规划(2016—2020年).2016.

出饱和和区向严控新增建设用地规模和开发强度、潜力区扩大产业与城镇空间、限制区加强生态修复与建设并推动点状开发等引导方向;基于空间发展态势与发展考量构建长三角区域空间格局,提出以上海为核心,以南京都市圈、苏锡常都市圈、杭州都市圈、宁波都市圈、合肥都市圈同城化发展为重点的“一核五圈四带”的网络化空间格局(图2)。“2018版行动计划”也从行动视角提出推动共建共享G60科创走廊,支持嘉昆太等一批跨省市城镇合作,共筑长江、淮河—洪泽湖生态廊道及皖南——浙西——浙南生态屏障等空间举措。

2.2.3 强化区域内核心城市的分工协作

明确区域核心城市功能分工与引导方向是长三角规划协同的重点。如“2010版规划”提出强化上海服务全国、联系亚太、面向世界的作用,完善南京、苏州、无锡、杭州、宁波等区域性中心城市的服务功能,并通过差异化协同带动区域整体发展。“2016版规划”强调上海全球城市及五大都市圈的发展引导,提出各地应发挥比较优势,处理好上海与周边城市、区域中心城市与中小城市的关系,通过错位发展与协同分工推动形成优势互补、各具特色的协同发展格局;同时,提出上海提升全球城市功能、南京提升中心城市功能、杭州培育发展信息经济等新业态新引擎、合肥打造承接产业转移示范区等引导方向。

2.2.4 统筹重大基础设施

综合交通、基础设施、生态环境等重大系统是长三角城市群层面协同的重点内容。如“2016版规划”提出综合交通方面强化以高铁、城际、高速、长江黄金水道为主的多层次综合交通网络构建,以及国际性、全国性、区域性多层次综合枢纽的打造;基础设施方面强化能源基础设施互联互通、防洪防潮综合防灾体系构建、跨区域信息安全联防联控等;生态环境方面强化生态屏障共筑、跨区域水、大气、土壤等污染联防联控及绿色城市建设全面推进等。再如“2018版行动计划”提出综合交通方面加快轨道交通网建设、推进省级断头路建设、加强港口群联动协作、共同编制



图2 长三角城市群空间格局示意图

Fig.2 Schematic diagram of the spatial pattern of the Yangtze river delta

资料来源: 同图1。

长三角机场群规划等举措;基础设施方面推进区域油气煤基础设施建设、加快跨区域电力项目建设、共同推进新一代信息基础设施建设等举措;生态环境方面推进江河湖海水环境协同治理、强化区域环境协同监管等;此外,还提出公共服务方面共建高品质的世界著名旅游目的地、共同促进体育产业联动发展、加强区域养老服务合作等举措。

2.3 行动支撑: 编制三年行动计划

《长三角地区一体化发展三年行动计划(2018—2020年)》于2018年6月由长三角地区主要领导座谈会审议通过,行动计划覆盖12个合作专题,聚焦七大重点领域,包括:共建互联互通综合交通体系,建设畅达便捷长三角;提升能源互济互保能力,建设安全高效长三角;强化创新驱动,建设协同创新长

三角;共建高速泛在的信息网络,建设数字智慧长三角;合力打好污染防治攻坚战,建设绿色美丽长三角;共享普惠便利的公共服务,建设幸福和谐长三角;共创有序透明的市场环境,建设开放活力长三角。近期将重点推进包括“一批专项规划、一批专项行动、一批实施方案、一批重大项目、一批合作平台、一批民生工程建设”的六个一批工作。

2.4 机制保障: 在长三角“三级运作”的基础上进一步完善

2008年起,长三角府际合作形成了稳定的决策层、协调层、执行层三级框架,决策层为“长三角地区主要领导座谈会”,协调层为“长三角地区经济合作与发展联席会议”,执行层则由三省一市分别在发展改革委(或合作交流办)设立“联席会议办公室”及上海市

或当年轮值方牵头的“重点合作专题组”组成。2018年2月，成立长三角区域合作办公室，推动长三角“三级运作”走向合署办公。未来应充分依托已有工作基础，在长三角区域合作办公室领导下组织推进规划协同工作，对于区域规划协同涉及的重大问题可提请长三角地区主要领导座谈会审议。

3 上海大都市圈层面区域协同探索

3.1 核心问题：重在协调上海大都市圈“相邻而不统筹”问题

上海大都市圈空间协同规划核心在于解决上海与周边紧密联系地区发展不统筹的问题。一是目标不统筹，各地市

自下而上各自为阵，对于区域性重要发展走廊谋划有所差异，如上海、嘉兴提出沪苏湖为主要发展走廊，而苏州则在沪苏湖与沪宁之间打造横向综合服务带、科创文化带等发展走廊（图3）；对于沿江沿湖等重要生态地区的生态保护、开发建设导向不一致，如上海将崇明岛等沿长江地区作为世界级生态岛进行打造，南通则将沿长江地区作为城市发展主要轴线进行布局。二是空间不统筹，建设用地基本连绵但缺少整体布局引导，沪宁走廊连绵度高且形成了服务为主的格局，沪杭走廊建设用地较为分散且形成了以制造、港口功能主导的格局，未来需要推动近沪地区更多由空间“接近”走向体制机制“接轨”。三是资

源要素不统筹，拥有长江口、东海海域、环太湖、环淀山湖、环杭州湾等丰富的生态资源，以及太湖—吴淞江南古镇群等丰富的历史文化要素，但目前缺少都市圈层面生态网络构建、资源要素彰显的引导。上海大都市圈空间协同规划应从实施国家战略的高度，把握各城市空间结构优化的机遇，从都市圈层面构建开放、协调的空间格局，发挥规划的核心引领作用，对相关城市总体规划起到一定的指导作用，从而促进区域空间协同和高质量一体化发展。

3.2 上海大都市圈空间协同规划编制思考

3.2.1 定位作用：强化战略协同、空间统筹与机制保障

上海大都市圈作为长三角区域一体化上升为国家战略后第一个编制的都市圈规划，具有重大影响力和引领示范作用。定位作用上，突出三个强化。一是强化区域协同的战略引领，立足都市圈整体和长远利益，打破行政区划界限，在规划期限上，着眼大都市圈2050战略愿景，反推2035年中期规划目标；在规划内容上，加强对影响区域未来发展的关键性问题研究，突出顶层设计和行动策略相结合。二是强化区域协同的空间统筹，在区域发展目标和要求的基础上，理清区域全要素空间资源，加强都市圈空间功能引导，构建一体化的都市圈空间格局，推动区域基础设施和生态环境共建共享共治。三是强化区域协同的机制保障，同步开展不同空间层次和阶段的规划协同机制研究，制定战略引领与操作性、实施性相统一的空间政策。

3.2.2 工作原则：坚持价值导向、坚持统筹协调、坚持共同参与

规划理念上，要坚持价值导向。上海大都市圈正处于经济快速发展、分工合作日益紧密、城市空间矛盾日益凸显、城市面临转型发展的关键时期，上海大都市圈空间协同规划是一个转变上海大都市圈内各城市规划理念、原则、标准的契机，应当体现“上海2035”价值取向的延伸和拓展。协同规划要体现



图3 上海大都市圈各城市总体规划空间结构拼合图

Fig.3 Collage of master plans of cities in the Shanghai metropolitan area

资料来源：基于上海市城市总体规划（2017—2035年）、苏州市城市总体规划（2017—2035年）、南通市城市总体规划（2017—2035年）、宁波2049城市发展战略、嘉兴市城市总体规划（2017—2035年）、舟山群岛新区（城市）总体规划（2012—2030年）、无锡市城市总体规划（2016—2035年）等相关规划拼合。

全球视野、落实国家战略、立足区域特征,对标国际先进水平和国家要求,针对上海大都市圈的现状特征和瓶颈问题,立足都市圈整体层面,推动区域高质量、高标准、高水平发展。

编制内容上,要坚持统筹协调。上海大都市圈空间协同规划从聚焦空间布局规划技术方案的传统规划向战略策略性协同平台转变。要为区域空间发展制定全局逻辑框架,并对接长三角一体化发展三年行动计划;另一方面,也要搭建多元主体利益的协商平台。

组织方式上,要坚持共同参与。上海大都市圈空间协同规划要打破行政区划界限,理顺跨界地区关系,把握不同利益主体的多方诉求,成为在各城市合作协商基础上达成的约束性契约。各领域专家、各市政府部门和规划技术单位分工合作,各城市共同编制、共同认定、共同实施,使空间协同规划真正成为上海大都市圈共同的发展纲领和行动计划。

3.2.3 技术思路:立足目标导向、行动导向、责任导向

国际成熟型都市圈逐渐构建了目标导向、行动导向的逻辑框架。如第四次纽约都市圈规划在目标方面强调形成超越政治边界的共同价值观,提出“公平、健康、繁荣与可持续”四大愿景作为解决跨区域问题的基础;行动方面强化交通、生态、宜居、机构等四类、61项行动对多元目标的支撑(Regional Plan Association (RPA), 2017)。再如第二版东京首都圈广域地方规划提出三大目标愿景,包括成为人口与文化聚集的创意区域,高品质、高效率、精细化的“精品都市圈”,共生包容、多元对话的区域;并将未来10年定为关乎东京首都圈发展的“命运十年”,将三大目标愿景转化为五大战略、38个项目,并将各个项目细化为可实施、可监督的110多项行动形成的项目库(日本交通省, 2016)。

借鉴国际经验并结合上海大都市圈跨省市协同的情况,确定了目标导向、行动导向、责任导向的技术思路。目标导向维度,从更长远、更有高度的视角

来明确区域发展的远景战略目标。行动导向维度,围绕现状问题与目标愿景,探索推动区域协同发展的最佳路径和行动计划,将战略愿景落实到各项具体行动中。责任导向维度,全面发动大都市圈内各城市和上海市政府各委、办、局同步开展重点地区和重点领域的研究,解决空间统筹的实际问题,明确各个城市在实现战略目标中的责任。

3.2.4 核心内容:形成“战略愿景——行动策略——项目库”的路线图

以战略愿景引领都市圈空间协同规划。期限上,重点展望2050年远景。工作方式上以目标愿景专题、交通与重大基础设施专题、产业与旅游发展专题、生态环境专题等四大专题作为愿景支撑,共同描述大都市圈未来发展的蓝图,形成大都市圈空间协同的共同纲领。以行动策略支撑大都市圈空间协同举措。围绕上海大都市圈的战略愿景,在实施性层面以行动为导向,结合专题研究成果形成8大系统行动与5大空间板块行动(图4)。系统行动是支撑上海大都市圈空间协同的骨架。空间板块行动突出上海大都市圈空间协同规划的开放性和多元性。最终,上海大都市圈空间协同规划成果将形成“1+8+5”完整的成果体系。

3.3 上海大都市圈范围界定

3.3.1 基于定量测度与定性校核结合的测度

以长三角核心区县级单元为研究范围,采取定量测度与定性分析的方法进行都市圈范围界定(郑德高,等,2017)。定量测度主要运用企业关联网、90min时空通勤距离等方法,定性分析主要考量上海与周边嘉兴港、宁波港、舟山港等港口港区联动协作的重大设施统筹,吴文化、吴语系、江南建筑群落等历史文化渊源,部分地级市之间跨界地区的用地连绵一体等跨域建设统筹,环太湖、环淀山湖等周边地区的水体共保等生态本底协同等(图5)。同时,国际经验表明,都市圈的空间规模一般在2—5万km²左右,尺度在60—120km左右,在高度网络化地区最大不超过150km。

3.3.2 都市圈范围:基于行政边界的“1+7”规划范围

基于完整行政边界范围的原则,确定上海大都市圈的规划范围为上海及苏州、无锡、南通、宁波、嘉兴、舟山、湖州“1+7”市域行政范围(图6),陆地面积5.2万km²,2017年常住人口为6555万人。

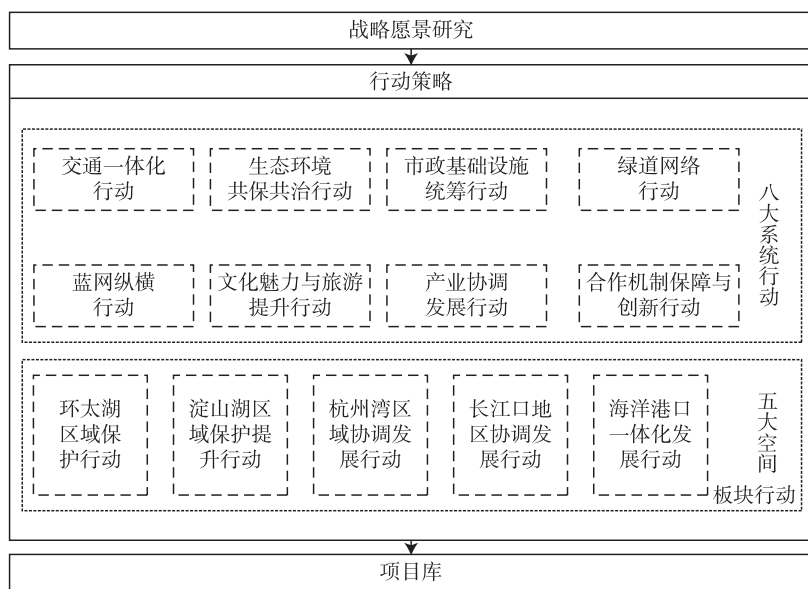


图4 上海大都市圈空间协同规划编制技术路线

Fig.4 Technical route of collaborative planning of cities in the Shanghai metropolitan area
资料来源:上海市规划和自然资源局.上海大都市圈空间协同规划编制工作方案.2018.

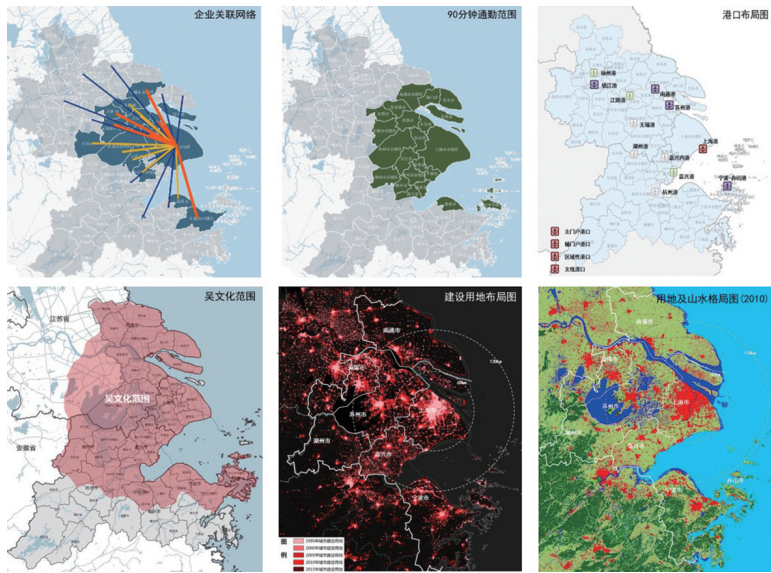


图5 上海大都市圈范围界定的各项考虑要素

Fig.5 Considerations for the definition of the Shanghai metropolitan area
资料来源：基于“上海2035”等梳理。

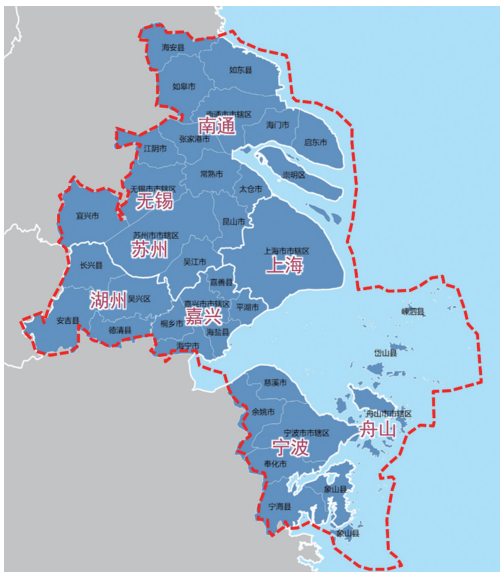


图6 上海大都市圈范围界定

Fig.6 The scope of the Shanghai metropolitan area
资料来源：同图4。

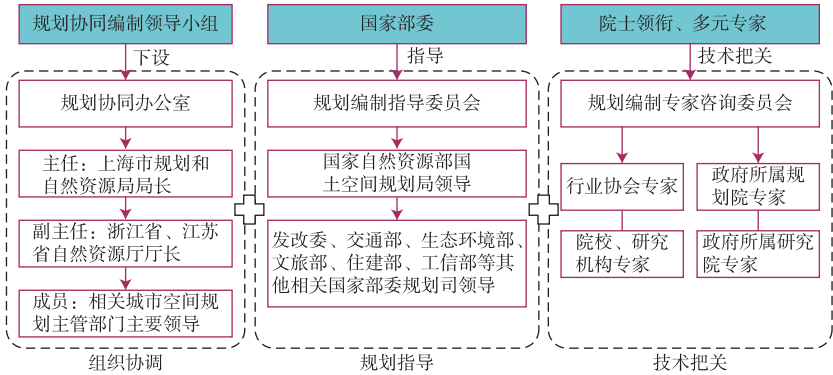


图7 上海大都市圈组织架构设想

Fig.7 Organizational framework of the Shanghai metropolitan area
资料来源：同图4。

3.4 工作组织：以编制领导小组、指导委员会及专家委员会等三大机构保障规划落实

国际经验表明，完善的体制机制是都市圈协调发展的重要保障。上海大都市圈空间协同规划推进过程中，需要关注协调各类发展主体利益诉求的平台搭建，为区域规划的有效实施提供重要支撑。第一，成立上海大都市圈空间协同规划编制领导小组，由上海市主管副市长及江浙省市相关领导组成。第二，成立上海大都市圈空间协同规划编制指导委员会，邀请国家部委及相关司局领导共同组建。第三，成立上海大都市圈空间协同规划编制专家咨询委员会，由多

学科、多地域、多领域的相关专家组建（图7）。

4 临沪地区协同规划探索

4.1 核心问题：重在解决上海与周边临沪区县“同城而不同步”的问题

上海跨界城镇圈是上海大都市圈的重要组成部分，也是上海与邻近区县协同发展的重要抓手。目前，跨界地区虽然地理邻近、建设连绵，但存在着规划建设理念不统一、发展目标导向不一致、空间发展布局不对接、土地开发缺管控、道路不衔接、设施未统筹配置等

问题，对跨界城镇圈规划协同工作带来一定难度。

4.2 探索历程：从概念提出到规划编制

“上海2035”提出以城镇圈促进城乡统筹，将城镇圈作为上海市域及临沪地区空间组织和资源配置的基本单元，在主城区之外划定24个城镇圈，其中东平——海永——启隆、安亭——花桥——白鹤、枫泾——新浜——嘉善——新埭为跨省界城镇圈（图8）。

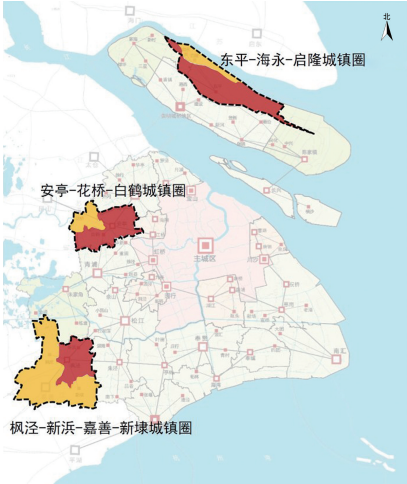


图8 上海三个跨省界城镇圈区域位置图

Fig.8 Location map of three inter-provincial towns in Shanghai
资料来源：基于“上海2035”绘制。

2017年1月,东平——海永——启隆启动规划编制,并于2018年2月完成专家评审,进入联合认定程序。2017年4月,启动了安亭——花桥——白鹤、枫泾——新浜——嘉善——新埭两个跨界城镇圈的规划编制工作,其中,枫泾——新浜——嘉善——新埭城镇圈协同规划已获得浙沪两省相关部门的共同认定。

4.3 协同规划重点

4.3.1 目标协同:明确发展目标,强化规划的战略引领

统一目标与方向是跨界城镇圈协同的龙头。基于上位规划要求和自身特征问题,提出城镇圈的发展导向,分析论证城镇圈在区域中的地位 and 作用,明确提出具有前瞻性、兼顾各镇诉求的发展目标。结合发展目标,以推进协同为导向,提出城镇圈未来发展的协同重点。如东平——海永——启隆城镇圈规划提出打造成为“崇明世界级生态岛践行生态理念示范区”,统筹引领了区域空间布局、功能导向及各专项系统的发展。

4.3.2 生态协同:共同保护生态廊道,贯通蓝网绿道

基于区域整体发展导向,明确生态空间规模共识,并进行差异化管控。尤其针对生态主导型城镇圈需要重点落实与细化生态保护红线和生态空间。东平——海永——启隆城镇圈对标世界级生态岛的生态建设要求,提出城镇圈内在生态质量控制方面达到全岛平均水平,基于“协同划定、协同管控”的原则,划定占城镇圈土地面积约77%的生态底线区域;基于生态网络体系要求,提出共建共护15条生态廊道,从廊道宽度、森林覆盖率、建设用地占比等方面提出生态廊道管控要求。

4.3.3 规模协同:共同协定与管控用地规模

根据城镇圈发展目标和功能需要,合理判断城镇圈常住人口和服务人口规模,并进一步明确城乡建设用地总规模及主要构成。城镇圈内各方主体对于规划建设理念的差异、发展目标内涵理解均存在差异,这直接影响到协同规划的技术方案。如东平——海永——启隆城

镇圈协同中,上海建议东平、海永、启隆的建设用地规模均控制在10%以内,但南通考虑实际发展诉求,建议海永、启隆的用地规模控制在23.6%,双方诉求相差较大,经过数轮协商对接,最终约定南通比例16.5%、东平7.2%。

4.3.4 空间协同:加强城镇圈总体空间格局引导

在底线约束、战略引领的思路下,凸显生态本底特色,结合重要区域空间发展交通轴线和功能轴带,明确城镇圈总体空间格局。基于资源特征和发展趋势明确重要空间轴带的功能导向,识别重要发展走廊、重点功能板块、重要城镇地区等各类空间要素载体。如东平——海永——启隆城镇圈坚持生态空间为底、小镇紧凑集聚、村落庄园点级的发展原则,构建形成一林(东平森林公园)、一湖(北湖)、一江滩(长江江滩)的生态格局,以及六镇(特色小镇)三村(特色村落)五庄园(具有本土特色的特色庄园)的城镇空间格局。

4.3.5 公共服务设施协同:共同配置高等级公共服务设施

结合公共中心体系,以补短板和提质量为导向,分级分类配置文化、教育、体育、养老等公共服务设施,部分公共服务设施服务需辐射整个城镇圈。如安亭——花桥——白鹤是一个典型的都市型城镇圈,城镇圈总面积197km²,建设用地面积达到101km²,常住人口49.8万人,2035年规划将近70万人,已基本达到中等城市规模水平。相比一般城市地区,由于行政边界分割,既有规划基本都忽视了高等级文化、医疗等设施的配置。因而城镇圈规划提出,依托安亭汽车城核心区打造市级文化娱乐设施集聚的城镇圈活力中心,依托安亭北部建设市级乃至区域级医疗中心等。

4.3.6 交通对接:共同对接道路系统并构建跨界综合交通体系

以与道路交通需求相适应、与空间形态布局相协调为原则,明确城镇圈内外联系高快速路、主要道路的等级、线型和布局,联通城镇圈内部连系主要道路,并进一步完善轨道交通网络。如枫泾——新浜——嘉善——新埭城镇圈

针对内部连系度不高、道路系统缺衔接等问题,在“融合发展的协同示范区”的目标引领下,提出接入区域对外轨道交通系统(如落实轨道交通市域线)、加强地铁站点与区域公交接驳(如枫泾设置两处地铁站)、连通四条纵向跨界道路(如兴豪路、兴新公路等)、建立区域中运量BRT线路(串联各镇区、接入各镇公交系统等)等交通策略。

4.3.7 设施共商:共建共享区域市政基础设施

明确城镇圈内需要协调的水资源及能源供给措施,以及各相关市政基础设施的规模和空间布局。如东平——海永——启隆城镇圈按照“统一规划、适度超前、优化网络、共建共享”的基本原则,提出城镇圈供水由崇明水厂统一供给,供电仍统一由崇明公司管理,供气系统由崇明燃气公司统一管理,气源来自上海市天然气主干管;城镇圈生活垃圾、危废垃圾规划统一在崇明区就地处理;规划在崇明东平森林公园新建1座一级消防站,在南通海永镇新建1座二级消防站等。

4.4 行动计划落实:针对具体问题形成行动计划,突出操作性

为保障跨界城镇圈规划的实施性,规划进一步明确近期重点发展空间区域以及生态建设、产业发展、道路交通设施、公共服务设施、市政基础设施等协同内容的重点工作。通过项目库的形式将任务分解到各个乡镇。同时,针对跨乡镇协调的重点项目,则提出需统一规划方案、统一建设标准、统一实施落实。以安亭——白鹤——花桥跨省城镇圈为例,针对产业缺乏合作、交通衔接不足、配套设施不足、生态管控较弱等问题提出了6大类、20项行动计划(表2)。

4.5 协同机制建立:形成四个共同准则及联席决策的保障

在工作开展之初,在各方商议的基础上,确立了共同编制、共同认定、共同指导下位规划、共同监督实施管理的“四个共同的基本准则”。在工作推进过

表2 安亭——白鹤——花桥跨省城镇圈行动框架
Tab.2 Anting-Baihe-Huaqiao Inter-provincial town circle action framework

大类	小类		内容
产业推动计划	1	加强制造业空间合作	以安亭为核心向周边梯度布局
	2	推动科创板板块联动	建立科技产业园区合作开发建设利益共享机制
	3	整体谋划旅游线路	构建“三天两夜”观光组合
中心塑造计划	4	跨界板块建设	统一规划建设花安白核心区,一体化设施配套
	5	中心体系建设	“一主六特”中心建设
滨江绿链计划	6	绿道	滨江绿道三道贯通
	7	公园	建设10个城市公园,已建2个,先期建设3个
	8	建设管控	吴淞江生态廊道退界管控
交通协同计划	9	交通及道路	建设两条城镇圈中运量
	10		建设“1+5”枢纽站,预留交通场站用地
	11		规划对接14条跨境道路
	12		开通跨域普通公交线路
设施补足计划	13	文化设施	建设城市级文化中心、青龙镇博物馆
	14	高等级教育设施	社区学院及高等级教育设施建设
	15	体育设施	沿吴淞江绿廊建设地区级体育场地
	16	卫生设施	建设市级医学中心,完善区域医疗中心
	17	协同设施标准	协同社区服务设施配建标准,建设15分钟生活圈
生态共治计划	18	水系治理	清退吴淞江沿线污染工业,协同吴淞江水系治理
	19	绿色城市建设	共建生态林、湿地、公园等功能性生态涵养项目
	20	监管执法	加强环境联合监管与执法

资料来源:安亭——白鹤——花桥跨省城镇圈协同规划。

程中,逐步明确建立邻界地区规划协同双边或多边联席会议机制,主要由邻界地区市、区、县政府领导和上级规划和自然资源主管部门以及市、区、县相关部门等共同组成,负责组织邻界地区空间协同规划的编制、认定和实施。今后必要时由协同规划办公室予以指导,也可下设具体办事机构负责组织落实。联席会议机制对于共识的达成起到关键性的作用,如东平——海永——启隆城镇圈协同规划在历时1年的编制过程中,召开了四次协同规划联席会,在充分沟通、开诚布公的原则上,阐述各自诉求,聚焦重点难点问题进行研讨,逐步达成共识,并通过会议纪要等形式予以确认。

5 结语

上海在区域协同规划探索实践中逐渐明确城市群、都市圈、临沪地区(都市区)的三个层次,并提出了区域协同规划探索的重点。第一,区域协同规划应从聚焦空间布局规划技术方案向战略策略性协同平台转变,根据不同空间尺度、地区发展阶段开展相应深度和差异化的规划研究编制工作,总体上应坚持

目标和问题导向,推动区域形成整体共识,共同落实行动计划,解决实际问题。第二,区域协同规划不必是法定规划,但必须是各城市协商合作的约束性契约,应该起到指导各地方政府制定法定规划的作用,可以说不建立在双方平等互惠基础上的协同从长期来看是难以持续的。第三,协同机制的构建是决定协同推进落实的关键。应坚持共同参与,各领域专家、各市政府部门和规划技术单位分工合作,各城市共同编制、共同认定、共同实施,使协同规划真正成为未来发展的指导性空间框架和共同行动纲领。

对上海市规划与国土资源局的丁宇、袁悦、孔卫峰和中规院上海分院张亢、章怡的积极参与和无私协助,对中规院上海分院三大跨省界城镇圈规划项目组提供的资料支撑与全力支持,在此一并致以诚挚谢意。

注释

① 纽约区域规划委员会(RPA)分别在1929年、1968年、1996年、2017年编制四版纽约都市圈协同规划;东京首都圈分别在1958年、1968年、1976年、1986年和1999年编制了《首都圈基本计划》(日文为《首都圈基本計画》),在2009和2016年编制了《首都圈广域地方规划》(日文为《首都圈広域地方計画》)。

② 中科院南京地理与湖泊研究所研究员陈雯在2018年中国城市规划学会·年会现场学术对话环节提出。

参考文献 (References)

[1] GOTTMANN J. Megalopolis: or the urbanization of the northeastern seaboard [J]. Economic Geography, 1957, 33(3): 189-200.

[2] HALL P G, PAIN K. The polycentric metropolis: learning from mega-city regions in Europe [M]. Routledge, 2006.

[3] Regional Plan Association (RPA). The fourth regional plan: making the region work for all of US [R]. New York, 2017.

[4] SIMMONDS R, HACK G. Global city region: emerging forms [M]. London and New York: Spon Press, 2000.

[5] 陈小卉. 都市圈发展阶段及其规划重点探讨[J]. 城市规划, 2003, 27(6): 55-57. (CHEN Xiaohui. Discussion on the development phase of metropolitan area and its planning key points [J]. City Planning Review, 2003, 27(6): 55-57.)

[6] 崔功豪. 城市问题就是区域问题——中国城市规划区域观的确立和发展[J]. 城市规划学刊, 2010(1): 24-28. (CUI Gonghao. Urban issue is the regional issue——the establishment and development of the regional view of urban planning in China [J]. Urban Planning Forum, 2010(1): 24-28.)

[7] 方创琳, 张永娇. 中国城市一体化地区形成机制、空间组织模式和格局[J]. 城市规划学刊, 2014(6): 5-12. (FANG Chuanglin, ZHANG Yongjiao. The formation of Chinese integrated regions and their spatial pattern [J]. Urban Planning Forum, 2014(6): 5-12.)

[8] 高岳. 长三角区域交通规划的设想[J]. 交通与运输, 2004(3): 4-5. (GAO Yue. Thoughts on regional transportation planning in the Yangtze river delta [J]. Traffic & Transportation, 2004(3): 4-5.)

[9] 顾朝林, 等. 中国城市地理 [M]. 北京: 商务印书馆, 1999. (GU Chaolin. Chinese urban geography [M]. Beijing: Commercial Press, 1999.)

[10] 顾朝林. 都市圈规划: 理论、方法、实例 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2007. (GU Chaolin. Metropolitan area planning: theory, methods, examples [M]. Beijing: China Building Industry Press, 2007.)

[11] 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——以南京都市圈城乡规划协同工作为例[J]. 城市规划学刊, 2015(5): 57-67. (GUAN Weihua, YE Bin, ZHOU Yiming, et al. Innovation on spatial coordinating plan of metropolitan circle in the implement of national strategies: taking urban and rural planning——coordination of

- Nanjing metropolitan circle as an example[J]. Urban Planning Forum, 2015(5): 57-67.)
- [12] 和茜, 王乐, 李袁. 都市圈跨界地区协调规划研究——以南京都市圈石湫-博望为例[C]. 2016中国城市规划年会. 2016. (HE Qian, WANG Le, LI Yuan. Study on coordination planning of cross-border areas in metropolitan area: a case study of Shijie-Bowang in Nanjing metropolitan area[C]. Annual National Planning Conference. 2016.)
- [13] 胡序威, 周一星, 顾朝林, 等. 中国沿海城镇密集地区空间集聚与扩散研究[M]. 北京: 科学出版社, 2000. (HU Xuwei, ZHOU Yixing, GU Chaolin, et al. Study on spatial agglomeration and diffusion of cities and towns dense areas in coastal areas of China[M]. Beijing: The Scientific Press, 2000.)
- [14] 李国平. 首都圈结构: 分工与营建战略[M]. 中国城市出版社, 2004. (LI Guoping. Capital circle structure: division of labor and construction strategy[M]. China City Press, 2004.)
- [15] 李青. 基于绿色发展的城市群规划及实施台议——以长江三角洲城市群规划为例[J]. 中国发展. 2018(5): 9-12. (LI Qing. Discussion on urban agglomeration planning and implementation based on green development——taking Yangtze river delta urban agglomeration planning as an example[J]. Chinese Development. 2018(5): 9-12.)
- [16] 宁越敏, 张凡. 关于城市群研究的几个问题[J]. 城市规划学刊, 2012(1): 48-53. (NING Yuemin, ZHANG Fan. On the research of large city clusters of China[J]. Urban Planning Forum, 2012(1): 48-53.)
- [17] 日本国土交通省. 首都圈广域地方规划(2016)[R]. 东京: 2016. (Japan Ministry of Land, Infrastructure and Transport. Local regulation of wildland region in metropolitan area(2016)[R]. Tokyo: 2016.)
- [18] 荣玥芳. 都市圈规划编制体系研究[J]. 城市规划汇刊, 2003(4): 78-84. (RONG Yuefang. A case on the urban plan formulation for the metropolitan area[J]. Urban Planning Forum, 2003(4): 78-84.)
- [19] 陶希东. 跨界区域协调: 内容、机制与政策研究——以三大跨省都市圈为例[J]. 上海经济研究. 2010(1): 56-64. (TAO Xidong. Cross-border regional coordination: content, mechanism and policy research: a case study of three inter-provincial metropolitan areas[J]. Shanghai Economic Research. 2010(1): 56-64.)
- [20] 武廷海, 高元. 第四次纽约大都市地区规划及其启示[J]. 国际城市规划. 2016(6): 96-103. (WU Tinghai, GAO Yuan. The fourth New York metropolitan area planning and its enlightenment[J]. Urban Planning International. 2016(6): 96-103.)
- [21] 吴良镛. 城市地区理论与中国沿海城市密集地区发展[J]. 城市规划, 2003. (WU Liangyong. Urban area theory and the development of China's coastal cities[J]. City Planning Review, 2003.)
- [22] 姚士谋, 陈振光, 朱英明, 等. 中国城市群[M]. 合肥: 中国科学技术大学出版社, 1992. (YAO Shimou, CHEN Zhengguang, ZHU Yingming, et al. The urban agglomeration of China[M]. Hefei: University of Science and Technology of China Press, 1992.)
- [23] 于涛方, 吴志强. “Global Regions”结构与重构研究——以长三角地区为例[J]. 城市规划学刊, 2006(2): 4-11. (YU Taofang, WU Zhiqiang. The structure and restructuring of global region: a case study of Yangtze river delta region in China[J]. Urban Planning Forum, 2006(2): 4-11.)
- [24] 郁鸿胜. 上海都市圈融入长三角城市群发展的战略构想[J]. 上海城市管理, 2018, 27(2): 20-23. (YU Hongsheng. Strategic conception of integrating Shanghai metropolitan area into the development of Yangtze river delta urban agglomeration[J]. Shanghai Urban Management, 2018, 27(2): 20-23.)
- [25] 张京祥. 城镇群体空间组合[M]. 东南大学出版社, 2000. (ZHANG Jingxiang. Urban group space combination[M]. Southeast University Press, 2000.)
- [26] 张京祥, 邹军, 吴启焰, 等. 论都市圈地域空间的组织[J]. 城市规划. 2001(5): 20-23. (ZHANG Jingxiang, ZOU Jun, WU Qiyang, et al. The comment on the organization of regional space in the metropolitan area[J]. City Planning Review. 2001(5): 20-23.)
- [27] 张尚武. 长江三角洲地区城镇空间形态协调发展研究[J]. 城市规划汇刊, 1999(3): 32-35. (ZHANG Shangwu. Study on the coordinated development of urban spatial forms in the Yangtze river delta[J]. Urban Planning Forum, 1999(3): 32-35.)
- [28] 周一星. 关于明确我国城镇概念和城镇人口统计口径的建议[J]. 城市规划, 1986(3): 10-15. (ZHOU Yixing. Suggestions on clarifying China's urban concept and urban population statistics [J]. City Planning Review, 1986(3): 10-15.)
- [29] 郑德高, 朱郁郁, 陈阳, 等. 上海大都市圈的圈层结构与功能网络研究[J]. 城市规划学刊, 2017(5): 41-49. (ZHENG Degao, ZHU Yuyu, CHEN Yang, et al. Structure and functional network of Shanghai metropolitan area[J]. Urban Planning Forum, 2017(5): 41-49.)

修回: 2018-12