

# 跨界一体、协同治理：长三角示范区跨区域规划标准化探索\*

兰文龙 段进 张翀 许佳 姜莹

**提 要** “跨界一体、协同治理”是中国城镇化发展的新趋势与新要求，也是长三角示范区规划标准化实践的基本价值取向。梳理跨界一体化发展的内涵与特征，探讨跨区域规划标准化在跨界一体、协同治理中的工具性作用，剖析跨区域规划标准化的现实和潜在问题并提出破题思路：架构上横向覆盖国土空间全域全要素，纵向贯通“规划—建设—管理”全流程；内容上靶向生态系统、文化脉络、基础设施等区域性事务的协同优化；指标上通过多重路径研判实现引领度和集成度；形式上建构有限理性的“刚弹”两级管制规则。以长三角示范区规划标准化实践为例，在现状边界效应问题分析基础上，围绕生态环境、城市设计、综合交通等3个现实问题最突出的领域提出解决方案。

**关键词** 跨界一体化发展；区域治理；长三角示范区；规划标准化；导则

中图分类号 TU984 文献标志码 A  
DOI 10.16361/j.upf.202302003  
文章编号 1000-3363(2023)02-0019-07

## 作者简介

兰文龙，东南大学建筑学院助理研究员，182173490@qq.com  
段进，东南大学建筑学院教授，中国科学院院士，全国工程勘察设计大师，中国城市规划学会副理事长，中国城市规划学会标准化工作委员会主任委员，通信作者，seduanjin@263.net  
张翀，上海市城市规划设计研究院工程师  
许佳，上海市政工程设计研究总院（集团）有限公司高级工程师  
姜莹，东南大学建筑学院博士研究生

Cross-Boundary Integration and Collaborative Governance: Standardization in Cross-Regional Planning of Yangtze River Delta Demonstration Zone

LAN Wenlong, DUAN Jin, ZHANG Chong, XU Jia, JIANG Ying

**Abstract:** Cross-boundary integration and collaborative governance is a new trend and requirement of China's urbanization. It is also the fundamental value orientation of the standard practice in cross-regional planning in Yangtze River Delta Demonstration Zone. This paper summarizes the connotation and characteristics of cross-border integration, analyzes the functional role of cross-regional planning standardization in the reform of regional and urban-rural governance, discusses the issues of cross-regional planning standardization, and proposes strategies from four aspects of structure, content, indicators, and form. In terms of structure, planning should cover the entire territory and all territorial elements and the whole process of planning, development, and management. In terms of content, the synergy and optimization of regional affairs such as the ecosystem, cultural context and infrastructure should be targeted. In terms of indicators, value integration should be based on studies from different perspectives and approaches. In terms of form, rigidity should be balanced by flexibility. Taking Yangtze River Delta Demonstration Zone as an example, on the basis of in-depth analysis of the current boundary effect issues, the planning standardization response is considered in three key aspects: ecological environment, urban design, and comprehensive transportation.

**Keywords:** cross-boundary integration development; regional governance; Yangtze River Delta Demonstration Zone; planning standardization; guideline

“跨界一体、协同治理”指在广阔区域内突破行政界限，通过多级多方行政主体间的协商、分工、协作、仲裁，重构城镇空间、产业空间等布局<sup>[1-2]</sup>，使各类生产要素自由快速流动以获得更高的利用效率，最终达成各行政主体的高质量发展<sup>[3]</sup>。在当下中国的城镇化进程中，越来越多的问题已难以依靠单一行政主体层面解决<sup>[4]</sup>。针对此，党的十九大报告提出“实施区域协调发展战略”，二十大报告紧接着提出“构建优势互补

\* 中国博士后科学基金面上项目“公众感知导向的城市空间特色评价途径与方法”（项目编号：2021M690600）

补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系”，这意味着由单一省、市等为主体的传统治理模式向跨界一体、协同治理的新模式转变，已成为城镇化下半场的新趋势与新要求<sup>[5]</sup>。在目前环境下，探索适应跨界一体化发展的规划路径和方法显得尤为必要和紧迫。

长三角生态绿色一体化发展示范区（以下简称“长三角示范区”）是国内首个跨省域一体化发展示范区，也是实施“十四五”国家战略——长三角一体化发展的重要平台，但因地处多个行政主体的边缘地带，长期面临纷乱、冗杂的空间利用问题<sup>[6]</sup>。自2019年成立以来，长三角示范区将跨界一体、协同治理的思维应用于规划标准化工作，形成国内首部跨省域规划标准——《长三角生态绿色一体化发展示范区先行启动区规划建设导则（试行）》<sup>①</sup>，为起步建设阶段的长三角示范区提供了统一遵守的空间质量底线与实施基准<sup>[7]</sup>。这不仅是长三角示范区的创新，更是国内突破单一行政界限，通过规划标准化践行区域与城乡治理改革、实现治理体系和能力现代化的重要样本。以此为线索，深入探究跨区域规划标准化的理论与方法具有十分重要的现实意义。

## 1 跨界一体化发展的内涵与特征

世界银行<sup>[8]</sup>2009年的研究报告《重塑世界经济地理》（Reshaping Economic Geography）提出，跨界一体化发展（cross-boundary integration development）是一个联系距离缩短、开发密度增加并伴随分隔解除的过程。实质上，跨界一体化发展利用了经济地理学中的“邻近效应（proximity effect）”概念，即任何地理事物之间均存在经济相关性，而邻近的事物在利用这种相关性方面具有显著优势。虽然现代科学技术已大幅削弱了地理距离对人类活动的影响，但永久性地理邻近（permanent geographic proximity）仍然是促进社会资源整合、贸易成本节约、产业集群与亚文化群形成等的可靠前提<sup>[9]</sup>。目前，国际学术界关于跨界一体化发展论述较为充分的是北美自由贸易协定、欧盟一体化、东南亚成长三角等的研究<sup>[10-11]</sup>，而国内则主要聚焦

于东部沿海三大城市群及长江经济带等的发展<sup>[12]</sup>。纵观这些地区的先行实践，其共性特征可归纳为经济互补、生态互治、交通互联、设施互享和文化互通等5个方面。

### 1.1 经济互补

经济互补是促成跨界一体化发展的核心因素。根据波特（Michael E. Porter）的产业集群理论（industry cluster theory），若两个或多个邻近城市在产业上各有侧重，通过彼此间的协同分工，可发挥比较优势和产生规模效应，实现经济上的互利互惠。一般情况下，跨界一体化区域内往往存在一个产业发达、市场繁荣和人才高端的经济密集区，在其寻求产业转移和土地、劳动力等支持的过程中，周边地区亦可得到一定程度的产业升级和经济发展，这种“溢出效应（spillover effect）”是导致多方驱动的主要原因<sup>[3]</sup>。

### 1.2 生态互治

长期以来，国家、省、市际边缘区频发的“公地悲剧（tragedy of commons）”与“反公地悲剧（tragedy of anti-commons）”是制约跨界一体化发展的主要瓶颈。究其原因，布坎南（Buchanan J M）等<sup>[13]</sup>认为生态环境并非私人物品或公共产品，其类似“俱乐部（club）”的属性难以通过单一行政主体治理。根据湛志伟等<sup>[14]</sup>的研究，从“公地悲剧”到“合作治理”的生态治理理念转变是解决问题的关键，具体做法包括资源使用产权明晰、污染者付费、生态足迹补偿、生态合作博弈、权威统筹等5个方面<sup>[15]</sup>。

### 1.3 交通互联

距离是科学研究中常用的衡量区域一体化程度的指标。距离越近，生产要素的跨区域流动就越容易，获得的溢出效应也就越高<sup>[16]</sup>。但这里的距离并不等同于地理距离，还包括商品贸易流动的经济距离，很大程度上是由交通支撑水平所决定的。根据孟美侠等<sup>[17]</sup>对纽约大都市区跨界一体化发展的研究，自1927至2017年间的每一次重要规划都将交通互联作为核心内容。在世界范围内，交通设施的大规模、阶段性、组合式提升

及区域交通走廊的建设等也是许多跨界一体化区域形成与发展的基石。

### 1.4 设施互享

跨界一体化发展同时伴随着区域公共利益和公共事务格局的重构。一方面，很多行业依托的基础设施规模庞大，往往需要多个行政主体共同建设、运营并从中获益<sup>[3]</sup>；另一方面，跨界一体化发展促进了经济密集区向周边地区的辐射扩张，其结果是中心城市的公共事务范围超出了行政界限，此时就需要通过多方政策协同和规划协调，建立“文、教、体、卫”等公共利益的整合、延伸和共享机制<sup>[18]</sup>。

### 1.5 文化互通

跨界一体化发展不仅仅是一个空间概念，更是一个建立在社会文化影响下的时空概念<sup>[19]</sup>。互不隶属的行政主体要建立共识决策，这就注定了跨界一体化区域在文化上的相对排他性（exclusiveness）——文化相通及由此带来的民心相通正是建立共识的根基。以国家“一带一路”倡议为例，它所涉及的不单是政治和经济考量，更是长久以来中西方文化的碰撞与交融。这种以文化互通为前提的跨国国际合作已成为当今全球一体化进程的中坚力量。

## 2 规划标准化在跨界一体、协同治理中的作用

建立一体化发展规划制度，从跨区域整体视角促进城市分工、优化资源配置、推动地区对接，进而实现经济互补、生态互治、交通互联、设施互享和文化互通，是跨界一体、协同治理的重要手段<sup>[20-21]</sup>。在包含“法规政策”“编制审批”“技术标准”“实施监督”的一体化发展规划制度中，标准化承担了提升效率和保障质量的关键角色<sup>[22]</sup>。《标准化工作指南（GB/T 20000）》定义标准化“为在一定范围内获得最佳秩序，对现实问题或潜在问题制定共同使用和重复使用的条款的活动”。作为规划的技术延伸，规划标准化基于成熟的技术方法<sup>[23]</sup>，通过行政与技术的融合<sup>[24]</sup>，不仅为规划编制技术成果提供空间质量底线与实施基

准<sup>[7]</sup>，而且为政府、开发商、社会组织等明确共同遵守的行为规范<sup>[25]</sup>。规划标准化对于跨界一体、协同治理的支撑作用主要体现在：承接一体化发展规划的战略（strategy）目标，依托对于等级、职能和结构等的分析<sup>[26]</sup>，在战术（tactics）层面科学指导各行政主体的开发保护活动<sup>[27]</sup>，达成跨区域空间资源的整合、优化及其合理配置。

相较于单一行政主体的规划标准化，跨区域规划标准化的特殊意义包括：①以生态高标准倒逼社会经济转型升级。跨界一体、协同治理代表了生态文明时代区域与城乡治理改革的方向——转变过去以土地增量为主导的发展模式，优先保障生态安全网络构建，将生态优势转化为社会经济发展优势，实现城乡空间多维度价值提升。相应地，跨区域规划标准化通过明确生态环境共保联治、生态空间建设贯通、开发建设存量优化、生产生活绿色低碳等的规模、布局和建设指标，提升空间资源的配置效率和效益，践行由“量”到“质”的发展理念转变。②以利益公约数助推互利共赢和错位发展。跨界一体、协同治理需要以各方基本一致的利益诉求为前提，而跨界一体化区域内的生态、经济、文化界限与行政界限并不一致，导致同类型空间往往要对应国家、省、市的不同行政主体，衍生各类利益冲突与事权博弈。跨区域规划标准化有助于通过协商获取各方利益诉求的最大公约数，并以区域整体利益最优为原则，实现各行政主体在价值引领和思维模式上的融合，为彼此互利共赢和错位发展创造良好条件。③以技术同口径保障管制要求传导落实。单一行政主体一般都存在能将规划的目标愿景、管制要求等层层落实的传导体系，但当遇到多行政主体并置的跨界一体化区域时，这套传导体系可能因为技术口径的不一致出现失灵。跨区域规划标准化按照规、建、管全流程贯通的要求，理顺多行政主体间不同层次、类型规划的衔接、传导机制，避免出现一体化发展规划编制与实施脱节的现象。

### 3 跨区域规划标准化的主要思路

跨区域规划标准制定不能简单套用

传统规划标准化方法，而是需要结合跨界一体化发展的内涵与特征，把握标准化工作原理和国土空间规划改革方向，对传统规划标准化的架构、内容、指标、形式等进行系统性重构与创新。

#### 3.1 标准化架构：横向覆盖、纵向贯通

跨界一体化发展的重点区域多位于不同行政主体管辖的边界地带，如近年来成立的长三角示范区、江阴—靖江工业园区、江宁—博望跨界一体化发展示范区等皆是如此。此类地区在进行规划标准化时存在两处潜在问题：①应用场景以郊野、湿地、农田和村庄等自然生态空间为主，但当前相关规划建设标准存在缺漏——原国土资源标准体系仅对林业、海洋等非建设用地的规划编制标准有所明确<sup>[28]</sup>。②物权和事权错位重叠，很可能导致规划内容在用途管制过程中遗失。如主导太湖流域规划的太湖流域管理局并非权力机构，致使生态互治的理想愿景一直难以实现<sup>[15]</sup>。因此，跨区域规划标准化须以“横向覆盖、纵向贯通”作为首要原则：一方面落实山水林田湖草生命共同体系统治理要求，在基本沿袭原城乡规划标准体系对建设用地的管制要求基础上，衔接原国土资源标准体系中的指标、操作流程和规定<sup>[29]</sup>，填补非建设用地保护、开发、利用、修复等标准空缺；另一方面实践“规划—建设—管理”全生命周期理念，不仅考虑规划层面的空间功能组织与形态布局，而且要兼顾建设层面的条件核发、工程审查以及管理层面的运营维护，对重要空间要素的规划、工程设计、建设管理等管制要求均予以事权厘清和有效分解<sup>[22]</sup>，确保宏观规划内容至微观工程实践无遗漏、战略谋划至实施操作不走偏<sup>[1]</sup>。

#### 3.2 标准化内容：因症施治、有的放矢

跨区域规划标准与传统规划标准的目标任务不同，在内容组织上也要区别对待。传统针对单一行政主体的规划标准是为了满足同一时空下不同技术团队协同工作的需要，具有多专业集成的综合化特征<sup>[30]</sup>，如《香港规划标准与准则》《深圳市城市规划标准与准则》等均是一种“大而全”的内容组织模式；跨区域

规划标准的现实问题来自各行政主体标准不一而引发的功能、空间、设施阻隔与混乱，因而在内容上不应面面俱到，而是有所甄别，通过“小而专”的模式着力解决产业结构、生态系统、基础设施、文化脉络等的协同与优化问题。具体而言，跨区域规划标准化的主要内容包括：江湖流域污染源控制、环境敏感设施空间布局、历史文化廊道保护、产业准入门类及正负面清单、交通客运枢纽体系建构、道路交通一体化衔接、内河航道跨径标高等，而对于公园景观营造、建筑风貌塑造、社区生活圈公共服务设施配置、住房保障等非区域性事务，则可适当留白并鼓励各行政主体的特色化发展。可以说，跨区域规划标准化是以“协同”为核心的有限标准化，其鲜明的目标导向和问题导向特征<sup>[5]</sup>在一定程度上反映了跨界一体化发展的内核——“一体化并非一样化，而是多样化和专业化的协同发展”<sup>[3]</sup>。

#### 3.3 标准化指标：多重路径、综合研判

通常，跨界一体化区域内的各城市具有发展阶段上的先发与后发之分，面对这一空间差异，到底该以谁的标准来统一多方行为？在这个问题上，以往研究存在两种倾向：一是沿用各行政主体中的最高标准<sup>[20]</sup>，这种取值方式并未遵循区域合作中“利益共享、责任共担”的基本原则，简单化的“就高不就低”意味着先发地区只需维持现状，跨界一体化发展的压力全部转移到后发地区；二是取各行政主体标准的平均值<sup>[31]</sup>，虽一定程度地缓解了后发地区的压力，但又造成了先发地区的品质倒退，与高质量和一体化并重的价值导向相悖，反而落入“为协同而协同”的思维牢笼。为此探索一种全新的“X+Y+1”指标研判模式：“X”指跨界一体化区域内X个行政主体的现行标准，“Y”指Y个国内外稍高或同等发展水平的区域或城市标准，“1”指国家（行业）标准。在此模式下，每一项指标的取值不仅要经过各行政主体现状的比对，而且结合了国内外先行或相似地区经验，还通过了国家（行业）标准校核，同时兼顾了先发地区的带动作用和后发地区的比较优势，是真正以跨界一体化区域自身发展为靶向的综合



研判过程，跨界一体、协同治理的引领度和集成度遂得以体现。

### 3.4 标准化形式：动态渐进、弹性发展

传统的规划标准主要通过保障城市发展资源、安全、人文等刚性要素维护公共秩序和利益，但这要求整个标准系统长期处于较高有序状态下<sup>[32]</sup>，显然内外部环境持续变化的跨界一体化区域并不具备此条件——跨区域规划标准化是一个螺旋渐进过程<sup>[33]</sup>，因在一些重大议题上多方博弈而间歇性反复甚至推倒重来并不罕见。为适应动态化、精细化发展需求，可借鉴一些设计类导则的做法，采用“刚—弹”两级的标准化形式：①对于涉及空间质量底线且已达成多方共识的内容，按照刚性“标准”要求各行政主体严格依循；②对于尚未达成一致意见或影响跨区域长远发展的多元目标内容，按照弹性“指引”供各行政主体选用参考。同时，“标准”和“指引”也可结合阶段性的评估工作动态转化，确保应对未来发展的不确定性。总体而言，“刚—弹”两级管控规则为跨界一体化区域的规划建设管理提供了有限理性（bounded rationality）的技术标准，兼顾了空间质量底线和高质量发展的双重需求，灵活务实地处理了跨界一体化发展中“量”与“质”、“同”与“异”的并行关系<sup>[34]</sup>。

## 4 长三角示范区跨区域规划标准化实践

沪、苏、浙两省一市交界处的长三角示范区是文化地理意义上“江南水乡”

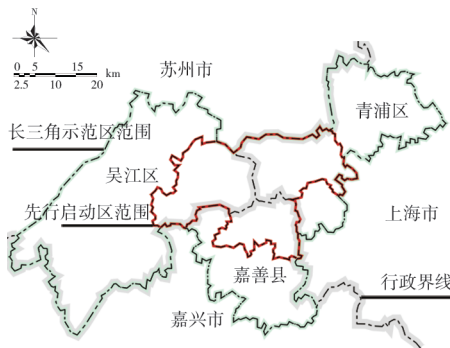


图1 长三角示范区区位示意

Fig.1 Location of Yangtze River Delta demonstration zone

的核心地带<sup>[35]</sup>（图1），在近30年发展过程中曾有过从“刚性”到“柔性”的跨界治理探索<sup>[36]</sup>，但受制于传统观念和利益机制、产权制度、考核指标等的不健全<sup>[37]</sup>，边界效应依然显著<sup>[38]</sup>，一体化水平与国际先行地区仍有“阶段性”差距<sup>[39]</sup>。其现实问题突出表现在：第一，现状生境以水林田湖草为主要构成，尤其湖荡河网纵横，水源涵养、生态保育、生物多样性维持等功能突出<sup>[33]</sup>，但由于自然生态空间与行政界限不耦合<sup>[40]</sup>以及三地在法规、标准等管制依据上不一致，出现流域环境污染、湖荡河网生态岸线不完整、洪涝灾害易发等问题，生态资源的综合利用水平欠佳。第二，城乡发展阶段的不同导致发展思路上的矛盾。例如在进行跨界地区风貌塑造时，一方强调生态环境保育，严格限制建设行为，另一方却强调生态优势的充分利用，提出相对宽裕的规划建设条件，其结果是跨界整体风貌的不系统、不协调<sup>[20]</sup>。第三，因为沟通机制不健全以及资源上的竞争关系，三地还存在基础设施重复建设或衔接不畅的问题，具体表现为区域交通层面的枢纽无序竞争和选线冲突，以及城市交通层面的道路断头阻塞等<sup>[41]</sup>（图2），阻碍了三地间交通的快速联动。在此背景下，长三角示范区围绕生态环境、城市设计和综合交通等3个现实问题最突出的领域，通过跨区域规划标准化进行了有效应对。

### 4.1 基于生态互治的生态环境规划标准化

生态环境规划标准化主要从生态互治视角形成空间、环境、景观等3个方

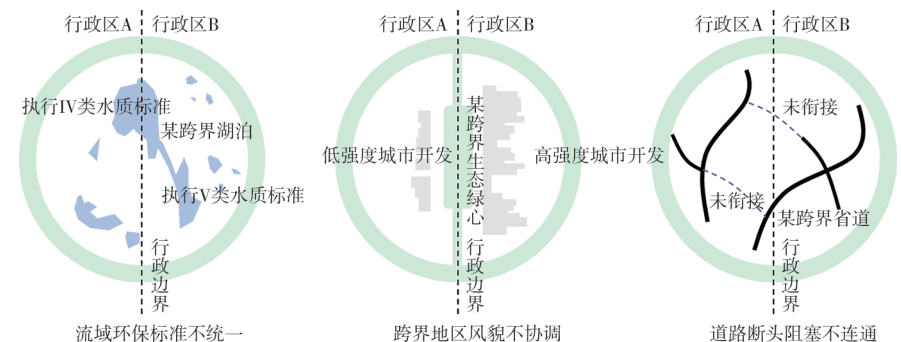


图2 长三角示范区现实问题示意

Fig.2 Issues in the Yangtze River Delta demonstration zone

面管制要求，强化自然生态对跨区域城镇建设的约束和链接作用。首先，以“生态绿心—结构性廊道—水乡本底”三级生态安全格局为基础，提出生态绿心湖体生物多样性红线面积、入湖通道综合治理范围、滨湖生态缓冲带宽度等指标，划定结构性廊道在“城镇—农村—郊野”不同区段下的保护、管理和核心监控范围，分解大湖、湖荡、河网等水乡本底的河湖水面率，明确生态功能区的准入要求，为差异化的生态空间建设和价值提升筑基强根<sup>[42]</sup>。然后，按照一般城镇、古（老）镇、郊乡的分区规则，构建不同分区导向下的“源头—过程—末端”全流程面源污染治理体系。最后，通过自然岸线保有率、滨水空间贯通比例等核心指标控制，保护江南水乡地区局部弯道、深潭、浅滩、湿地等水体多样特征，引导形成“湖、滩、荡、堤、圩、岛”的在地生态景观形式。见表1。

### 4.2 基于文化互通的城市设计标准化

城市设计标准化借助江南水乡地区文化同源的特质，通过空间基因靶向的城市设计导控，促进文化、旅游等更高层次系统的要素流动<sup>[43]</sup>。在历史文化保护利用方面，梳理形成历史水路、历史文化带、风貌保护道路、风貌保护河道等4类线性历史文化要素的保护更新要求，织补网络化、全覆盖的历史文化感知体系，营造环境优美宜人的历史文化氛围<sup>[44]</sup>。在城市风貌塑造方面，以顺应自然、随形就势为原则，提出有助于展示江南水乡地区特有的“平原湖荡”“河流湿地”“塘埔圩田”等地形地貌特征的正负面清单，结合课题组对江南古镇空

间结构与形态长达20年的持续性研究攻关，将江南古镇“序”“群”“拓扑”<sup>[45]</sup>等空间结构以空间基因的形式锚固下来，通过“城市设计导则（urban design guideline）”的约束性与引导作用，实现江南水乡历史文脉的有效传承（图3）。

### 4.3 基于交通互联的综合交通规划标准化

综合交通规划标准化的关键在于明确跨区域交通系统的发展方向并理清各种交通类型的空间协同事项。首先，通过三级交通枢纽整合各类空间资源与生产要素，明确区域综合客运枢纽、城际综合客运枢纽和其他城镇公共交通枢纽的服务对象、规模指标和布局导向，强化交通枢纽的“区域链接”属性<sup>[46]</sup>。然后，提出高速铁路、城际轨道、高快速路、航道等跨区域交通类型的线位、制式和建设时序等要求。以航道为例，过去内河通航限界、尺度的国家标准及三地地方标准存在差异，通过规划标准化研究确定通航净宽、净高按上海市内河航道标准作为桥梁跨径计算依据，提出直线航道所需最小值，确保船只在三地航道间的快速通行能力。最后，借鉴东航路—康力大道互联工程的经验，探索长三角示范区跨省域交通工程合作和审批新模式。具体包括提出各类规划设计要素跨省域衔接的标准化内容，明确不同主体在立项、设计、审批、施工和运营阶段的对接任务，助力跨省域交通互联工程的一体化、高质量实施。见图4。

## 5 结语与展望

跨界一体、协同治理是中国城镇化发展的新趋势和新要求，也是近年来学术界关注的热点。辨析跨界一体化发展的理论内涵与基本特征，形成适应跨界一体化发展的规划路径和方法，对于区域治理能力提升具有重要意义。跨区域规划标准化是跨界一体、协同治理的基础性工作——通过承接一体化发展规划的战略目标，提供统一遵守的空间质量底线与实施基准，于战术层面协调各行政主体的开发保护活动，实现空间资源的整合、优化及其合理配置。跨区域规划标准化并非传统规划标准在跨区域层

表1 生态环境规划标准化核心控制指标（部分）

Tab.1 Standardized core control indicators for ecological planning (partial)

指标类	指标项		指标值	标准/指引	
生态绿心		恢复湖滨带水生植物范围(内侧)	≥50 m	标准	
		生物控藻设施个数	≥10		
		生态缓冲带宽度	≥80 m		
		滨湖高标准整治范围(外侧)	≥500 m		
生态空间	结构性廊道	一级清水绿廊管理范围	城镇段	≥30 m	标准
			乡村段	≥80 m	
		郊野段	≥300 m		
	二级清水绿廊管理范围	城镇段	≥15 m		
		乡村段	≥40 m		
		郊野段	≥150 m		
水乡本底	河湖水面率	大湖区	85%—90%	指引	
		湖荡区	25%—30%		
		河网区	10%—15%		
生态环境	海绵城市	年径流总量控制率	≥75%	指引	
		年径流污染控制率	≥50%		
		污染地块安全利用率	100%	指引	
生态景观	骨干河道和重要湖荡	自然岸线保有率	郊野、乡村段	≥75%	指引
			城镇、社区段	≥25%	
	主要河道和湖荡	滨水空间贯通比例	开发边界内	100%	指引
			开发边界外	≥90%	

资料来源：长三角生态绿色一体化发展示范区先行启动区规划建设导则（试行），2021-10

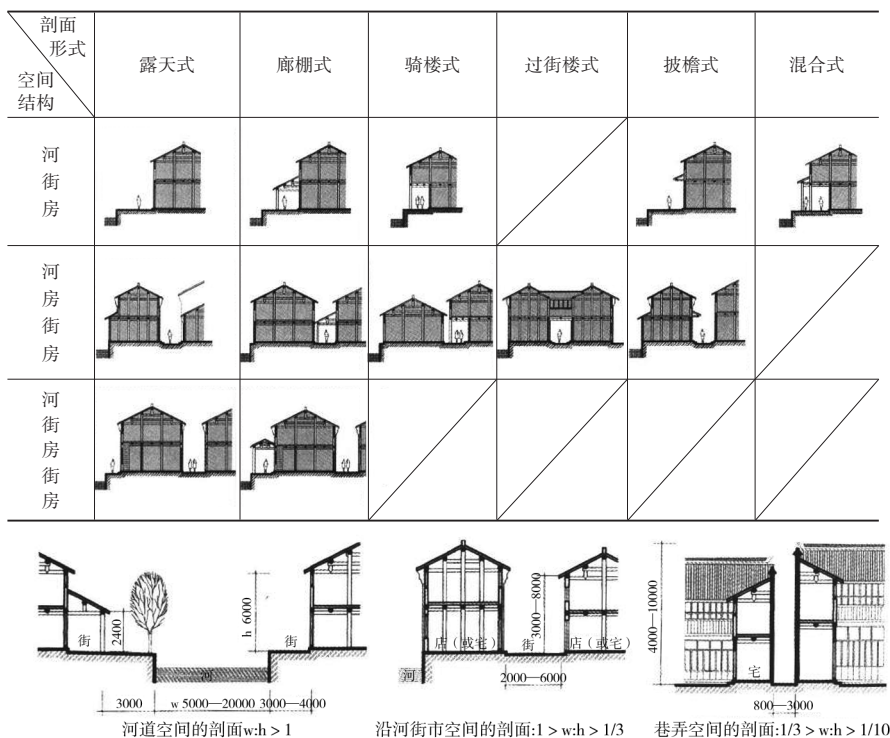


图3 江南水乡空间基因靶向的城市设计导控示意

Fig.3 Urban design guidance targeting the space gene of Jiangnan water towns

资料来源：改绘自参考文献45

面的简单复制或移植，而是在架构上横向覆盖城镇乡村全域和山水林田湖草全要素，纵向贯通“规划—建设—管理”全流程；内容上通过“小而专”的方式靶向生态系统、文化脉络、基础设施等区域性事务<sup>[47]</sup>的协同优化；指标上经过多重研判实现指标取值的引领度和集成度；形式上建构“刚弹”两级规则，保障底线、排解争议和应对未来发展中的不确定性。

2019年成立的长三角示范区是国内首个跨省域一体化发展示范区，但由于体制机制及自身发展的局限，边界效应依然显著，亟待建立各行政主体共同遵守的行为规范。在跨界一体、协同治理的基本价值取向向下，长三角示范区通过规划标准化对边界效应问题进行了从理论到实践有针对性的回应，在生态环境、城市设计、综合交通等3个现实问题最突出的领域取得了探索性成果，为规划建设管理一体化和生态绿色高质量发展奠定了良好基础。后续土地使用、公共服务和韧性安全等领域的工作已相继展开，届时跨区域规划标准化的广度和深度也会有较大提升。但应意识到，跨区域规划标准化作为跨界一体、协同治理的若干环节之一，它的作用是有限的<sup>[22]</sup>，若要从根源上解决跨界一体化发展的问题，还有诸如政策、制度体系和共同决策、管理、参与平台等大量工作要做。面向未来，可利用两省一市“三级八方”协作平台、结合多元主体自下而上的反馈对标准化成效进行跟踪考察，以期实现这项探索性工作的测试与检验，进而论证向其他跨界一体化区域推广应用的可行性。

在本文写作过程中，张忠伟、刘锋、刘伟、庾先金、范拯熙、李伊格、戎卿文，以及《导则》编制团队、长三角示范区执委会及三地政府部门、专家组都给予了宝贵建议，谨此一并致谢。

注释

① 《长三角生态绿色一体化发展示范区先行启动区规划建设导则（试行）》由东南大学、上海市城市规划设计研究院、上海市政工程设计研究总院（集团）有限公司、长三角生态绿色一体化发展示范区执行委

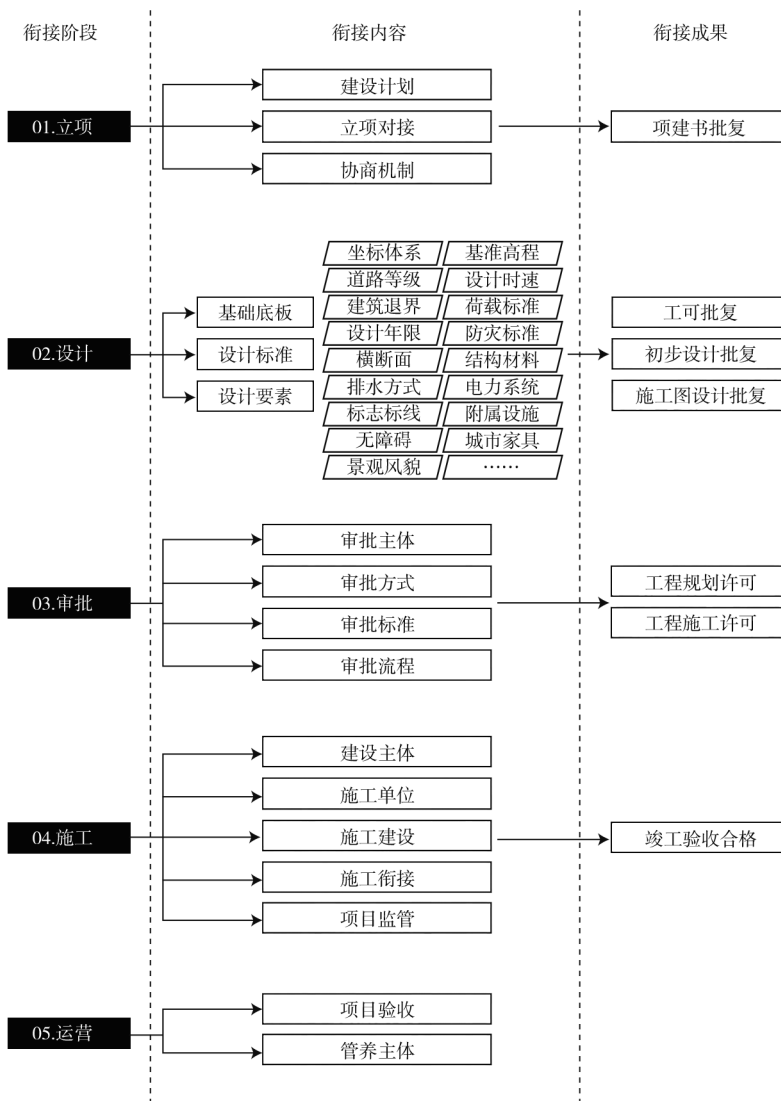


图4 跨省域道路互联互通流程及其内容

Fig.4 Cross-provincial road interconnection process and its contents

资料来源：长三角生态绿色一体化发展示范区先行启动区规划建设导则（试行），2021-10

员会合作编制完成。

参考文献

[1] 官卫华, 陈阳, 封留敏. 长三角区域协同创新: G312产业创新走廊空间规划协同实践[J]. 城市规划学刊, 2022(3): 80-86.

[2] 李铭, 方创琳, 孙心亮. 区域管治研究的国际进展与展望[J]. 地理科学进展, 2007(4): 107-120.

[3] 陈建军, 黄洁. 长三角一体化发展示范区: 国际经验、发展模式与实现路径[J]. 学术月刊, 2019(10): 46-53.

[4] 邹军, 徐海贤. 以统筹规划促进统筹发展: 刍议长江三角洲一体化规划[J]. 城市规划, 2004(11): 47-52.

[5] 熊健, 范宇, 张振广, 等. 区域协调与空间治理背景下的上海大都市圈空间协同规划编制创新探索[J]. 城市规划学刊, 2022(2): 76-82.

[6] 崔功豪, 樊杰, 王凯, 等. “区域协同发展的规划新态势、新方法和新机制”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2019(2): 1-11.

[7] 石楠, 刘剑. 建立基于要素与程序控制的规划技术标准体系[J]. 城市规划学刊, 2009(2): 1-9.

[8] 世界银行. 2009年世界发展报告: 重塑世界经济地理[M]. 北京: 清华大学出版社, 2009.

[9] 蒋天颖, 华明浩, 张一青. 县域经济差异总体特征与空间格局演化研究: 以浙江为实证[J]. 经济地理, 2014(1): 35-41.



- [10] VENABLES A. Equilibrium locations of vertically linked industries[J]. *International Economic Review*, 1996(2): 341-359.
- [11] HOLMES T. How industries migrate when agglomeration economies are important[J]. *Journal of Urban Economics*, 1999(2): 240-263.
- [12] 高平. 长三角一体化发展示范区新发展模式探索[J]. *科学发展*, 2020(6): 66-74.
- [13] BUCHANAN J. YOON Y. Symmetric tragedies: commons and anticommons[J]. *Journal of Law and Economics*, 2000(1): 1-13.
- [14] 湛志伟. “公地悲剧”及其治理的博弈分析[J]. *经济评论*, 2004(3): 49-52.
- [15] 席恺媛, 朱虹. 长三角区域生态一体化的实践探索与困境摆脱[J]. *改革*, 2019(3): 87-96.
- [16] TOBLER W. A computer movie simulating urban growth in the Detroit region[J]. *Economic Geography*, 1970, 46: 234-240.
- [17] 孟美侠, 张学良, 潘洲. 跨越行政边界的都市区规划实践: 纽约大都市区四次总体规划及其对中国的启示[J]. *重庆大学学报(社会科学版)*, 2019(4): 22-37.
- [18] 张晓杰. 长三角基本公共服务一体化: 逻辑、目标与推进路径[J]. *经济体制改革*, 2021(1): 56-62.
- [19] 牛晓霞. “一带一路”国家战略中的文化作用[J]. *甘肃高师学报*, 2016(8): 64-67.
- [20] 张璞玉. 借鉴国际经验推进长三角一体化示范区规划管理制度创新[J]. *科学发展*, 2019(12): 54-58.
- [21] 熊健, 孙娟, 王世营, 等. 长三角区域规划协同的上海实践与思考[J]. *城市规划学刊*, 2019(1): 50-59.
- [22] 吴志强, 段进, 林坚, 等. “构建统一的国土空间规划技术标准体系: 原则、思路和建议”学术笔谈(二)[J]. *城市规划学刊*, 2020(5): 1-8.
- [23] 王凯. 以“中国式现代化”的新要求推动城市规划领域标准化工作[J]. *工程建设标准化*, 2023(1): 37.
- [24] 吴志强. 融合生态文明回归规划要义面向技术赋能: 解读《国土空间规划标准体系建设三年行动计划》[J]. *未来城市设计与运营*, 2022(1): 15-16.
- [25] 邓玲, 赵祺彬, 欧阳鑫. 新发展格局下自然资源与国土空间规划标准化工作思考[J]. *标准科学*, 2022(1): 74-79.
- [26] 顾朝林, 张勤. 新时期城镇体系规划理论与方法[J]. *城市规划汇刊*, 1997(2): 14-26.
- [27] 杨巧玲. 新环境下自然资源与国土空间规划标准化工作分析[J]. *大众标准化*, 2022(23): 174-176.
- [28] 熊健, 林华, 黄普, 等. 国土空间规划编制技术标准制定的关键问题与主要思路[J]. *城市规划学刊*, 2022(6): 80-87.
- [29] 张尚武, 邓红蒂, 范延平, 等. “构建统一的国土空间规划技术标准体系: 原则、思路和建议”学术笔谈(一)[J]. *城市规划学刊*, 2020(4): 1-10.
- [30] 司马晓, 吴晓莉, 李启军, 等. 空间规划新形势下地方用地分类标准探索: 从《深标》到《雄安新区规划技术指南(试行)》的思考[J]. *城市规划*, 2022(4): 63-71.
- [31] 朱承亮. 长三角一体化发展战略的先手棋和突破口: 建设长三角生态绿色一体化发展示范区, 推进基本公共服务一体化[J]. *中国发展观察*, 2020(1): 26-29.
- [32] 李春田. 标准化概论[M]. 3版. 北京: 中国标准出版社, 1995.
- [33] 陈雯, 孙伟. 长江三角洲区域一体化空间分工[J]. *城市规划学刊*, 2020(1): 37-40.
- [34] 张学良, 杨羊. 新阶段长三角一体化发展须处理好几类关系[J]. *学术月刊*, 2019(10): 39-45.
- [35] 阮仪三. 江南古镇[M]. 上海: 上海画报出版社, 2000.
- [36] 张京祥. 国家—区域治理的尺度重构: 基于“国家战略区域规划”视角的剖析[J]. *城市发展研究*, 2013(5): 45-50.
- [37] 杨保军. 我国区域协调发展的困境及出路[J]. *城市规划*, 2004(10): 26-34.
- [38] 黄新飞, 李腾, 陈思宇. 中国城市边界效应的“一价定律悖论”: 来自长三角的证据[J]. *世界经济*, 2014(11): 100-118.
- [39] 陈建军, 陈菁菁, 黄浩. 长三角生态绿色一体化发展示范区产业发展研究[J]. *南通大学学报(社会科学版)*, 2020(2): 1-9.
- [40] 陶希东. 跨省区域治理: 中国跨省都市圈经济整合的新思路[J]. *地理科学*, 2005(5): 529-556.
- [41] 陈小卉, 钟睿. 跨界协调规划: 区域治理的新探索: 基于江苏的实证[J]. *城市规划*, 2017(9): 24-29.
- [42] 孙娟, 林辰辉, 陈阳, 等. 长三角生态型发展区空间治理研究[J]. *城市规划学刊*, 2020(3): 96-102.
- [43] 章敏霞, 翟俊. 基于景观基础设施的“新江南水乡”发展模式: 以长三角生态绿色一体化示范区为例[J]. *中国园林*, 2021(8): 115-120.
- [44] 上海市人民政府, 江苏省人民政府, 浙江省人民政府. 长三角生态绿色一体化发展示范区国土空间总体规划(草案)[R]. 2020.
- [45] 段进, 季松, 王海宁. 城镇空间解析: 太湖流域古镇空间结构与形态[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2002.
- [46] 熊健, 孙娟, 葛春晖, 等. 区域一体化发展背景下枢纽地区规划的实践探索: 以上海虹桥枢纽地区为例[J]. *城市规划学刊*, 2020(4): 73-80.
- [47] 胡剑双, 孙经纬. 国家—区域尺度重组视角下的长三角区域治理新框架探析[J]. *城市规划学刊*, 2020(5): 55-61.

修回: 2023-03