

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

熊健 范宇 张振广 杜凤姣

提要 上海大都市圈空间协同规划是新时代全国第一个跨省域的国土空间规划及第一个都市圈国土空间规划,率先探索了以规划编制创新提升区域协调与空间治理水平的路径。规划编制上,坚持互相尊重、平等协商的“初心”,采取“共同组织、共同编制、共同认定、共同实施”的组织模式。技术体系上,明确兼具国土空间规划与发展规划的定位,界定融合全球城市区域理论与都市圈研究的上海大都市圈范围,开展以“协同”为核心的有限规划,探索构建“三体系一机制”的区域空间规划新技术框架,形成“1+8+5”的成果体系。治理创新上,探索多元参与、共同协商的共治新模式,构建多样化、开放式的协同平台与机制,并持续推动着更为多元的协同共进新行动。

关键词 区域协调发展;空间治理现代化;上海大都市圈;共同编制

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202202011
文章编号 1000-3363(2022)02-0076-07

作者简介

熊健,上海市城市规划设计研究院党委书记,副院长,正高级工程师,ghj_xiong@qq.com
范宇,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
张振广,中国城市规划设计研究院上海分院研究室主任工程师,高级工程师,通信作者,whdxzg@126.com
杜凤姣,上海市城市规划设计研究院区域分院,工程师

Innovative Collaborative Spatial Planning in Shanghai Metropolitan Area under the Background of Regional Coordination and Spatial Governance

XIONG Jian, SUN Juan, FAN Yu, ZHANG Zhenguang, DU Fengjiao

Abstract: The coordinated spatial planning of Shanghai Metropolitan Area is both the first cross-provincial territorial spatial planning and the first metropolitan area territorial spatial planning in China in the new era. It serves as a forerunner in regional coordination and spatial governance through innovative plan making. Its plan formulation adheres to the foundational principle of mutual respect and equal consultation among jurisdictions, and it adopts the organizational model of "joint organization, joint preparation, joint identification, and joint implementation". In terms of the technical aspect, the planning exercise clearly defines the positioning of both territorial spatial planning and development planning, delineates the spatial scope of Shanghai Metropolitan Area by incorporating global urban regional theory and metropolitan area research, carries out limited tasks revolving around building "synergy", explores the new planning framework of "three systems and one mechanism", and forms the "1 + 8 + 5" output delivery system. In terms of governance innovation, a new co-governance model of multi-party participation and joint negotiation is tested, a diversified collaborative platform and mechanism is constructed, and new collaborative actions involving diverse interests are continuously promoted.

Keywords: coordinated regional development; modernization of spatial governance; Shanghai Metropolitan Area; joint preparation

中共十八届三中全会明确“国家治理体系和治理能力现代化”是全面深化改革的总目标,空间治理成为推进这一目标的关键环节^[1]。在空间关系中,国家和区域经济社会发展需要面对“区域关系”的基本问题^[2]。都市圈作为区域协调发展和空间治理的重要抓手,在国家发展大格局中的作用越加显著。在此背景下,开展《上海大都市圈空间协同规划》(简称上海大都市圈规划)的编制恰逢其时。在梳理国内外都市圈规划实践探索基础上,将上海大都市圈规划在编制组织、技术体系方面的创新及成效进行总结和提炼,为在都市圈规划领域探索实现区域协调发展和空间治理现代化提供参考。

1 研究背景

1.1 区域协调发展上升为国家战略并得到实质性推进

区域协调发展战略是新时代国家重大战略之一。党的十九大报告首次提出“实施区域协调发展战略”,2021年国家“十四五”规划纲要进一步明确“坚持实施区域重大战略”

略、区域协调发展战略”。在此背景下，长三角一体化发展国家战略也通过三年行动计划、“十四五”实施方案等系列举措得到实质性推进。上海大都市圈立足长三角进行谋划，有利于形成区域一体化、同城化发展的典范，对于落实长三角高质量一体化发展具有重要意义^[3]。

新时代背景下，我国将逐步形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。都市圈以全球城市区域的空间组织形态，成为参与“双循环”的基本单元、参与全球竞争的重要载体^[4]。同时，世界竞争与合作的主体日益由单个城市走向以全球城市为核心的城市区域^[5-6]。上海大都市圈作为各城市间产业结构较为均衡、创新互动基础良好、社会治理共同协作的开放型全球城市区域，将承担起对外开放竞争、内外体系连接的重要战略职能。

1.2 空间治理现代化成为区域空间规划的重要目标

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求“推进国家治理体系和治理能力现代化”。空间是治理的基础和对象，从区域发展实际情况看，区域协调中存在的问题首先体现为空间发展的不协调、不平衡甚至是冲突^[7]。空间治理可以通过资源配置实现国土空间的有效、公平和可持续的利用，以及各地区间相对均衡的发展^[8]。区域空间规划以空间治理作为本质属性^[9]，其重点在于以等级、职能和空间结构分析为基础，对区域开发活动的空间布局和时序进行引导^[10]。

从我国城镇化发展来看，“十三五”时期主要围绕城市群展开，但其范围过大、缺乏实施抓手，建设“空心化”现象较为突出^[11]。相对于城市群，都市圈的空间范围可以识别，而且更有规律性。近年来，国家层面陆续发文提出都市圈工作目标及要求，国家“十四五”规划纲要进一步将都市圈定位为新型城镇化战略的重要组成。落实国土空间规划体系改革要求，上海大都市圈更需要充分发挥都市圈规划的空间治理作用，合理安排好各项空间资源要素，加强空间功能引导，解决空间统筹的实际问题^[12]。

1.3 上海大都市圈规划既是圈内协同发展的共同期望，也是区域空间协同治理的新探索

规划建设上海大都市圈响应了圈内多元主体协同发展的迫切诉求。上海大都市圈9个城市具有深厚的历史渊源，地缘相近、人文相亲、往来密切、交织一体，协同发展的意愿强烈。与国际一流都市圈相比，上海大都市圈正处于转型发展的关键时期，亟待共同应对跨界协同等问题。因此，圈内各主体迫切需要编制都市圈规划，在都市圈整体目标定位下找准自身定位，加速优势整合，整体提升区域国际竞争力。

都市圈经济社会发展正面临“新冠肺炎疫情”的严峻考验，后疫情时代的都市圈需要更加整合的治理创新^[13]。通过上海大都市圈规划编制，整合最广泛的力量，自上而下与自下而上相结合，建立城市间多层次合作协商机制，形成区域协同发展的共同宣言^[14]；激发市场活力，促进资源、要素在圈内自由流动，引导产业链、供应链合理布局；全面提升人民生活品质，以实现“人民城市人民建，人民城市为人民”的目标^[15]。

2 都市圈规划编制的实践与经验

2.1 都市圈规划编制的国际经验

目前，国际上都市圈规划编制已经历近百年的实践过程，如纽约都市圈自1929年已编制4版规划，东京首都圈自1958年已编制7版规划。其中，有如下经验值得借鉴。

规划范围上相对稳定且能动态调整。国际都市圈一般会构建一个面积3万—5万km²左右且与时俱进的都市圈范围。如东京首都圈1958版规划范围为1都3县，面积1.34万km²；根据日本《首都圈整备法》，1968年规划范围确定为1都7县，面积3.69万km²；基于《日本国土形成规划》，2009版规划范围拓展至1都11县，面积8.46万km²，重在强化东京与周边更广泛地区的对流。

规划思路基于问题导向设定目标与主题。国际都市圈规划均注重问题与挑战分析，提出切实可行的目标与规划重点。例如，2016年东京首都圈规划识别了其面临的2020年奥运会、福岛

核泄漏、高度老龄化等挑战，进而提出人文聚集的创意都市圈、高质高效的精品都市圈、多元对流的共生都市圈三大目标。《纽约都市圈第四次规划》基于其生活成本增加、基础设施衰败、环境威胁、大多数人机会有限等问题，提出了公平、健康、繁荣、可持续四大目标。

规划内容上注重战略引领与行动支撑。国际都市圈规划均围绕目标愿景，精准设计规划策略和行动。如：2016版东京首都圈规划明确提出“目标—战略—项目—行动”的规划思路，根据目标愿景提出5大战略、38个项目、114项行动，并每年编制实施情况报告对项目开展跟踪监测；《旧金山湾区2040》提出集中增长、土地供应、运输投资、环境保护4大战略，以及“促进住房平衡”“激发经济活力”和“增强城市韧性”3项行动计划。

规划组织上注重多元参与和协同治理。西方国家在规划管理中逐步建立起完善的社会参与制度，提高了决策的科学性和实施的可行性。如：《芝加哥大都市区迈向2050综合规划》吸引了10万多名居民参与，在规划实施中也充分依托各级政府以及公共和私营部门的合作；《旧金山湾区2040》通过举办190多场公开听证会，广泛征集9个县中各类人群的意见^[4]。

2.2 都市圈规划编制的国内实践

国内近年来也陆续开展了部分都市圈规划编制，包括2002年南京都市圈、苏锡常都市圈、徐州都市圈规划，2005年哈尔滨都市圈规划、2014年武汉都市圈规划、2016年南京都市圈规划，以及2021年国家发改委相继批复的南京都市圈、福州都市圈和成都都市圈发展规划。总结近20年规划探索，主要有如下特征。

规划范围认定标准多元。与国外都市圈一般基于通勤的标准不同，国内都市圈范围界定兼有技术论证与行政认定的双重内涵。如：福州都市圈范围界定主要采取手机信令等大数据分析明确1h通勤范围，再以县级为基本行政单元校核而成；武汉都市圈则是基于《关于加快推进武汉都市圈建设的若干意见》，将范围明确为武汉与周边8个城市的市域范围。

规划定位主要有发展规划与空间规

划两类。发展规划侧重经济社会发展等内容,一般由发改委组织编制,如2021年发布的《南京都市圈发展规划》;空间规划侧重要素资源的空间布局等内容,一般由规划建设主管部门组织编制,如2015年相关城市人民政府联合印发的《南京都市圈城乡空间协同规划》^[16]。

技术框架与编制内容各有侧重。国内都市圈规划呈现不同的内容重点,以应对不同的发展阶段和现状问题。如:2002年编制的江苏省3个都市圈规划,苏锡常都市圈发展较为成熟,规划强调苏州、无锡、常州之间的基础设施互联互通;南京都市圈具有“强核心”特点,规划重点强调跨界地区协同发展;徐州都市圈处于培育阶段,规划重点强调核心城市功能培育与提升^[4]。

2.3 小结:都市圈规划既要借鉴相关经验,更要因地制宜

国外都市圈规划一般为倡导式的协作规划,强调社会多元参与,考虑到国外行政体制和发展阶段与我国相比差别较大,难以简单照搬。国内都市圈规划主要采用自上而下行行政主导模式组织编制和实施,社会层面的发动和影响不足,多元主体参与尚处于萌芽阶段^[17];同时,规划内容主要聚焦目标、功能、策略等,对空间协同与行动项目关注不足,对常态化运作的协同机制也关注偏弱。

随着都市圈规划编制全面开展,对于规划方向、技术思路、内容重点等核心问题仍需不断探索与明确。因此,《上海大都市圈空间协同规划》作为《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》颁布实施以来,经自然资源部同意并指导,由省级地方政府、有关省辖市政府联合编制的都市圈国土空间规划,既是新时代全国第一个跨省域的国土空间规划,也是新时代全国第一个都市圈国土空间规划,在编制组织、技术成果体系等方面作出了积极的创新探索与尝试。

3 上海大都市圈规划的编制组织创新

3.1 共同组织:构建共同的组织机构与协同平台作为基本保障

跨区域规划的编制离不开区域性机构的支撑。一方面,成立区域性协同组织机构,保障规划的顺利编制与实施。成立上海大都市圈空间规划协同工作领导小组,负责对上海大都市圈规划的编制、审查、实施等工作进行指导和决策,对跨地市的重大规划、重大项目等进行统筹协调。其下设办公室,负责上海大都市圈规划的具体组织和协调。另一方面,搭建协同工作的框架,强化地方、部门的责任与担当。构建了“三地九方十部门”的跨地域、跨领域的矩阵式协作平台(图1),并强调相关主体各负其责、各扬所长。在上海市规划资源局、上海市发改委总体统筹下,系统行动由上海市相关委办局牵头,板块行动由相关城市政府牵头。

3.2 共同编制:协调国家部门、各地专家及规划团队共同参与编制

借鉴纽约都市圈由区域规划协会(RPA)主导、东京都市圈由中央地方政府与学者共同参与编制的思路,坚持“开门编规划”,整合政府、专家、规划团队各方优势,探索共同编制的联盟式创新治理新模式。

组建规划协同指导委员会,寻求上级政府的指导和支持。邀请国家部委及相关司局^①领导共同组建,既对规划编制中的重大事项、协调机制等进行指导与支持,也对都市圈规划重点与技术内容等予以讨论。

组建规划协同专家咨询委员会,充分发挥专家智库的作用。专家的技术权威与客观公正立场是提高规划科学性的重要保障^[18]。因此,邀请两院院士、研究机构或部门专家等组建咨询委员会,既对规划的战略方向予以指导,也对各

阶段成果予以研讨。

组建联合编制团队开展共同编制,整合各团队优势编制形成高质量的规划成果。中规院上海分院作为规划技术总体统筹团队,负责战略愿景总报告、五大空间板块行动的编制以及八大系统行动的统合工作。世界银行、上海社科院等负责目标愿景专题的平行研究,上海市规划院、同济大学等承担其他战略专题研究,上海市建交院、上海市环科院等具备专项特长的团队承担八大系统行动的编制(图2)。

3.3 共同认定:强化全过程沟通与最终成果的联合印发

都市圈规划一般有上级政府审批与地方共同认定两种形式。上海大都市圈作为协同基础良好的都市圈,在长三角一体化发展国家战略引领下,能够通过平等协商在发展方向与协同内容等方面达成共识,因而更宜采取地方共同认定的模式。

规划编制前充分调研与对接,听取各方发展思路与协同诉求。联合编制团队针对九个城市开展了全方位、多主体的20余天调研,共举行了64场座谈会,走访了103家企业,覆盖了43个县级行政区、39个产业园区和11个港区,为规划编制奠定了坚实基础。

规划过程中广泛研讨与交流,坚持求同存异以形成更多共识。召开6场专家咨询会,通过对技术问题研讨收到诸多真知灼见;开展5次省市全面研讨会,通过充分协商而不断消除分歧、达成共识;开展40余次城市、部门对接会,进一步聚焦具体内容进行沟通交流。广泛的沟通与交流使上海大都市圈规划成为一个更符合实际、更富有共识的协同式

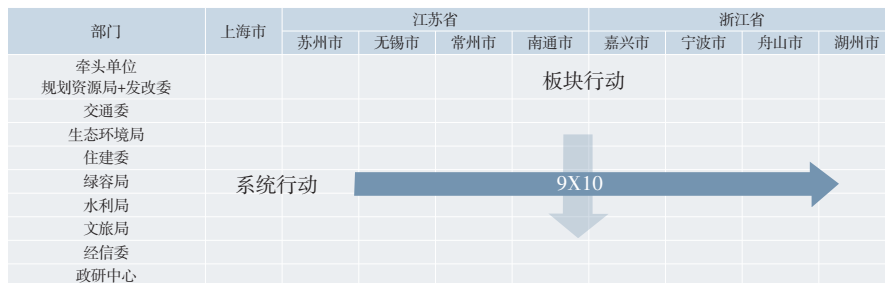


图1 三地九方十部门的工作框架

Fig.1 The working framework of 9 parties and 10 departments in 3 places

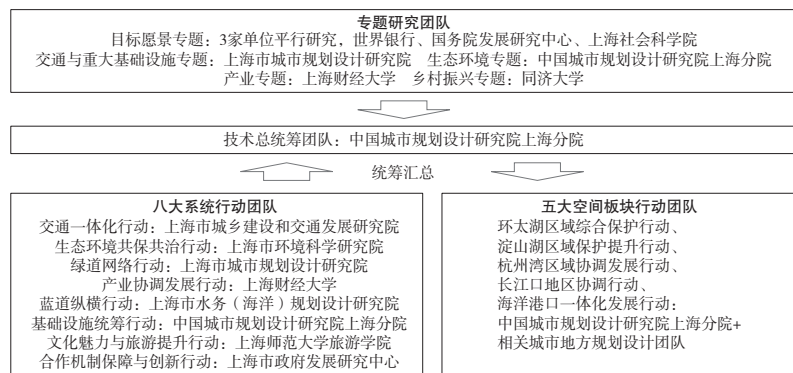


图2 联合编制团队组织框架

Fig.2 Organizational framework of the joint preparation team

规划。

规划成文后充分吸取各方意见，渐进推进规划成果的完善。围绕完整成果前后开展了4次书面意见征询，共收集国家层面、地方层面、各地专家等600余条建议^②，并逐条进行研究与答复，采纳比例超过90%。同时，将意见回复情况整理形成“情况专报”“情况说明”分别呈送上海市及苏浙两省，确保各项意见修改情况能及时让各方知晓。

最终成果由两省一市政府联合印发，并报自然资源部备案。上海大都市圈空间规划协同工作领导小组于2021年10月12日召开第二次会议，专题审议并原则通过了《上海大都市圈空间协同规划（送审稿）》。此后，上海大都市圈规划成果提交相关省（市）政府进行会签，并于2022年年初完成，将由两省一市政府联合印发。

3.4 共同实施：明确规划实施机制并纳入相关规划推进实施

上海大都市圈规划的实施需要相关行政主体的精诚合作，建立完善的协同保障机制，既体现平等协商又支撑合作共赢，有效发挥都市圈规划的引领与统筹作用。

构建规划实施与评估机制，以保障都市圈规划的有序推进。重在建立城市间的长期协作、定期沟通机制，定期召开协同工作领导小组会议，讨论上海大都市圈规划实施中重大事项和年度安排决策；定期组织开展规划实施评估与修编工作，形成动态反馈机制。

建立开放式的实施协商机制，因地制宜地探索地方协商合作机制。鼓励多

层级主体根据上海大都市圈规划层级传导的要求，组织编制临界地区协同规划，深化专项规划；也可根据地方实际诉求，协商编制各类跨界协同规划、专项规划等，统筹跨区域发展相关事宜。

落实到长三角及各地相关规划，凝聚共识推动规划的共同实施。上海大都市圈规划的成果正在并将不断在相关规划中体现与落实，如2021年8月发布的长三角一体化“十四五”实施方案已明确提出，推进上海大都市圈规划编制实施，加快建设都市圈市域（郊）铁路及具有一定城际功能的干线铁路等。各市“十四五”规划纲要及国土空间总体规划也明确提出了融入上海大都市圈、强化功能与空间对接等相关要求与设想。

4 上海大都市圈规划的技术体系创新

4.1 规划定位：体现国土空间规划的基本属性及发展规划的要求

从国家要求而言，都市圈规划在《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》文件中属于“五级三类”中的特定区域（流域）的专项规划，上海大都市圈规划作为新时代国土空间规划改革背景下的新探索，理应以前述国土空间规划为基础。随后，我国出台的《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》等都市圈相关文件均强调战略统筹、产业分工协作等^{①②}。同时，突出协同发展成为上海大都市圈各城市的共同诉求，各市调研中普遍希望能明确上海大都市圈的定位职能、创新协同、交通联动等发展内容。因此，上海大都

市圈规划也应体现“发展规划”的内容。

4.2 范围界定：强调全球城市区域理论与都市圈研究的有机融合

上海大都市圈是以上海全球城市为核心的大都市圈，其范围界定弥补了全球城市区域有理论内核但缺划定方法、都市圈有划定方法但国内适应性不足等。既从都市圈本身内涵出发，强调地理空间的邻近性；也从全球城市区域理论出发，强调产业链、创新链等功能协同的关联性；还从区域空间治理视角，强调满足各地协同诉求的行政完整性。首先，兼顾都市圈空间界定的空间、时间、流量和引力等主导要素^{②0}，基于时空距离法、通勤联系法等定量分析，以及基础设施统筹、历史文化渊源等定性分析，初步提出了上海、苏州、无锡、南通、宁波、嘉兴、舟山“1+6”的范围。其次，统筹考虑各地诉求，研究论证江苏省政府、浙江省政府分别将常州市、湖州市纳入规划范围的建议。最后，结合诸多专家建议，突出通勤圈学术概念，突出环太湖地区、沿海地区完整性协同，兼顾当下行政管理及政策投放的确定性，将上海大都市圈范围界定为包括上海、苏州、无锡、常州、南通、宁波、嘉兴、舟山、湖州在内的9市市域行政范围。此外，前瞻性考虑长三角区域人口、建设趋势，以及高速铁路、5G等新型基础设施的发展前景，未来适当延展上海大都市圈空间范围并非没有可能。因此，未来可根据上海大都市圈发展实际动态调整大都市圈范围。

4.3 规划重点：探索战略引领、重点协同与区域空间组织的理论创新

基于战略引领，形成共识的目标愿景与协同框架。立足全球视野、落实国家责任、结合地方特色，构建对标国际一流区域的目标愿景，即建设卓越的全球城市区域，成为更具竞争力、更可持续、更加融合的都市圈。在此基础上，重点围绕生态、人文、创新、流动四大维度形成“目标—策略—行动”的指引框架。

基于重点协同，开展以“协同”为核心的有限规划。生态方面，重点聚焦“水环境”与“碳达峰”，提出共建10条

区域型清水走廊，力争2030年前总体碳排放达峰等相关设想。创新方面，重点聚焦“知识集群”与“生产力布局”，提出打造多个重要知识集群及世界高端智造集群等设想。交通方面，重点聚焦“都市圈城际一张网”，提出构建扁平化的轨道网络、推动新建城际站点进入城市中心区等相关设想。人文方面，重点聚焦文旅共建，提出共同培育若干遗产群与文化之路、共同认定多个小镇联盟与乡村联盟等相关设想。

基于空间组织创新，探索构建“三体系一机制”的区域空间规划新技术框架。生态格局上，从优先布局建设空间，转向优先构建生态安全格局，倒逼区域建设空间向高质量、一体化发展转型。城市体系上，从以往规模等级导向的区域城市体系构建，转向功能导向的多层级、多节点分工，构建上海大都市圈顶级全球城市—综合性全球城市—专业性全球城市—全球功能性节点—全球功能支撑性节点等分工格局。空间结构上，从以往聚焦重点城市和战略性廊道为主的“点—轴”式空间结构，到突出开放导向的网络化格局构建，提出打造上海大都市圈7条区域发展走廊与多条次级发展走廊的空间格局。在此基础上，构建空间分层的协同传导机制，形成“大都市圈（全域）—战略协同区（次分区）—协作示范区（区县级）—跨界城镇圈（镇级）”4个层级的空间协同框架，围绕各层次核心问题明确协同重点，并强化理念与空间协同传导。

4.4 成果体系：形成基于多方治理的“1+8+5”系列成果

“1”为战略愿景总报告，由9个城市共同签署认定；“8”和“5”分别为八大重点领域系统行动与五大空间板块行动，是各地相关专项工作开展及跨界地区协同的重要支撑。

战略愿景总报告是上海大都市圈规划的总纲领，是凝练各方共识的政策性文件，重点在于描绘面向未来30年的上海大都市圈发展的共同蓝图，以及圈内9个城市携手共进的路径举措。基于对都市圈核心特征与挑战的分析，提出目标愿景与四大分目标，并明确一体化空间引导；在此基础上，提出创新、流动、

生态、人文四个方面的协同空间举措；最后，明确共同遵守统一的标准与准则，密切协作，互利共赢（图3）。

八大重点领域行动构筑了上海大都市圈空间协同的骨架，指导各市各领域专项规划的编制。主要聚焦于上海大都市圈空间协同的八大重点领域，从系统维度明确发展目标、统筹重大项目、明确行动重点与机制保障。在技术思路，秉承了“战略愿景—行动策略—项目库”的技术路线，从趋势导向、行动目标、重点行动、重点项目等方面明确了各项系统行动的内容框架（表1）。

五大空间板块行动是上海大都市圈空间协同的重要载体，指引各市跨界地区协同发展与协同规划编制。五大空间板块编制形成了多主体领衔、多方互动的协作模式（表2），由于契合了9个城市在跨界地区开展空间协同的需求，且弥补了各地跨界统筹偏弱的不足，因而普遍得到各个城市的重视。在技术思路，既注重落实战略愿景总报告的关键性协同要素，也注重针对各板块的特色、问题分析，进而明确各自的目标方向与行动重点，并形成内容完整的“目标—战略—行动”成果体系。

4.5 表达形式：以面向不同对象的多个版本广泛凝聚多方共识

结合不同事权与受众的需求，形成多个版本的大都市圈规划成果。政策文件为“1+8+5”的完整成果。考虑面向不

同城市、不同政府部门的可读性与可理解性，采用图文结合的综合报告形式，突出表达区域发展的战略意图和体现政策性内涵。发布文件主要为战略愿景总报告的发布稿。进一步对战略愿景总报告进行精简提炼，突出需各地政府、部门及民众关注与讨论的事项及重点内容。公众文件包括“公众读本”与“一张图”。“公众读本”采取中英文同步的表达形式，“一张图”则是用公众号一张图形式将最核心内容凝练而成。此外，也形成了一系列的规划支撑文件，包括战略专题研究报告、都市圈城市认知报告、调研报告、相关案例研究报告、协同机制报告、大数据支撑报告等。

5 上海大都市圈规划的治理创新

5.1 治理路径：探索多元参与、共同协商的区域共治新模式

上海大都市圈是一个多行政主体、多利益主体的跨省域空间单元，借鉴国际协作式、倡导型规划的经验，治理主体强调多主体的共同参与及平等协商；在规划过程中尊重各个城市、地方政府的合理诉求，给予各方提出诉求、共同协商的机会，渐进达成目标、空间、策略、行动等方面的共识。治理理念上，协同共赢的理念逐渐深入人心，各地逐渐认识到，都市圈协同发展并非是“单赢”，而是为了“双赢”甚至“多赢”，既要跨出去主动协作、贡献长板，也要

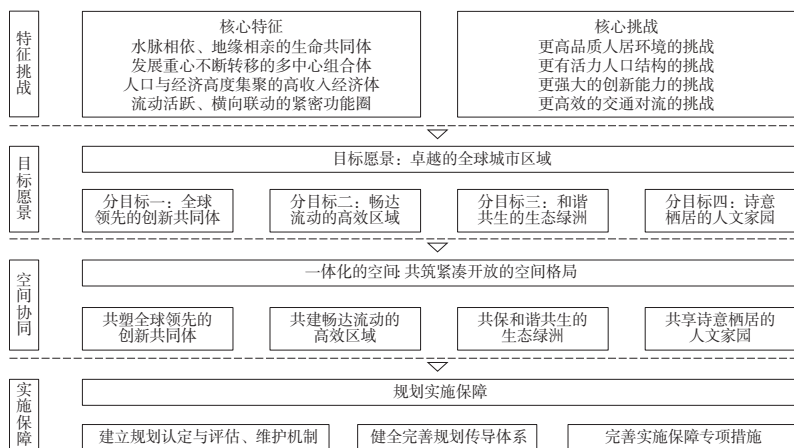


图3 战略愿景总报告的技术框图

Fig.3 Technical diagram of the strategic vision

资料来源：上海大都市圈空间规划协同工作领导小组办公室. 上海大都市圈空间协同规划：战略愿景总报告（送审稿），2022年3月

表1 八大系统行动及重点列表

Tab.1 List of eight major system actions and priorities

系统行动	框架重点
交通一体化行动 (上海市交通委牵头)	加强区域港口协作与联动; 构建都市圈多机场体系; 优化多模式一体化轨道交通体系; 完善跨界地区交通设施与服务
蓝道纵横行动 (上海市水务局牵头)	上海大都市圈骨干水网共建; 上海大都市圈水源地共保; 上海大都市圈水安全共防; 上海大都市圈水管理共通
生态环境共保共治行动 (上海市生态环境局牵头)	构建生态系统共保格局; 完善大气污染系统治理; 强化重点水体联防联控; 建立区域环保一体化机制
市政基础设施统筹行动 (上海市住建委牵头)	更洁净的给排水系统, 共建“生态都市圈”; 更清洁的能源系统, 共建“低碳都市圈”; 更可持续的固废系统, 共建“无废都市圈”; 更智慧的通信系统, 共建“数字都市圈”; 更安全的防灾系统, 共建“韧性都市圈”; 更健全的体制机制, 共建“零界都市圈”
绿道网络行动 (上海市绿化市容局牵头)	建设统筹链接的区域绿道体系; 塑造活力特色的区域绿道功能; 提升更高水平的区域绿道标准
文化魅力与旅游提升行动 (上海市文化和旅游局牵头)	重点文旅工程协同指引; 旅游产品提升指引; 文旅产业协同发展指引; 品牌提升行动; 城乡风貌提升行动
产业协调发展行动 (上海市经信委牵头)	加快发展先进制造业, 打造世界级产业集群; 加快发展现代服务业; 建设具有全球影响力的科技创新高地; 优化产业空间分布格局
合作机制保障与创新行动 (上海市政府发展研究中心牵头)	构建上海大都市圈规划协商和推进机制; 探索建立规划协同落实的维护和评估机制; 建立多元主体共同参与的规划相关协同联动机制; 推进区域专项和重点地区协调规划编制

表2 五大空间板块行动目标及战略重点

Tab.2 Action goals and core strategies of the five major spatial sections

五大空间板块行动	目标	战略重点
环太湖战略协同区(无锡牵头, 苏州、常州、湖州参与)	共建人与自然和谐共处的世界级魅力湖区	共建绿色湖区; 推进环太湖科创圈建设; 塑造多姿多彩的活力湖区; 打造多级环湖快速通道
淀山湖战略协同区(苏州牵头, 嘉兴参与)	共塑独具江南韵味与水乡特色的世界湖区, 打造世界级的滨水人居文明典范	共营临沪发展的湖区创新高地; 共建快达慢行的零界地区; 共保天蓝水清的湖畔家园; 共筑人文宜居的江南水乡
杭州湾战略协同区(宁波牵头, 嘉兴参与)	共建生态智慧、开放创新的世界级湾区	共育自主创新的湾区质量; 共建枢纽链接的高效网络; 共建海湾公园与沿湾绿道; 推动未来城市建设试点示范
长江口战略协同区(南通牵头, 苏州、无锡、常州参与)	共保世界级绿色江滩	守护珍贵水源; 加快跨江通道建设; 加快创新源的培育; 建设沿江绿道系统
沿海战略协同区(舟山牵头, 宁波、南通参与)	共塑世界级蓝色海湾	培育海洋科研创新源头; 推进沿海交通走廊的贯通; 共建滨海生态保护区; 强化陆海统筹

为区域坚守底线、保好本底, 这样才能真正形成一个良性互动、融合发展的上海大都市圈。

5.2 治理机制: 构建多样化、开放式的区域协同平台与机制保障

在空间协同规划编制领导小组等政府组织之外, 积极探索建立多样化、开放式的区域协同平台。一是做实区域发展智库的技术支撑保障。2020年, 上海市规划院、中规院上海分院、上海社科院合作成立“上海大都市圈规划研究中心”, 并邀请8个城市地方规划院等研究单位共同参与组建了“上海大都市圈规划研究联盟”, 为上海大都市圈协同发展提供有效的智力支持, 也为我国其他都市圈智库建设提供借鉴。二是探索搭建多层次、多样化的协同平台与机制。如长三角生态绿色一体化发展示范区搭建了“理事会+执委会+发展公司”的管理

架构, 上海和苏浙两省的3个跨界城镇圈逐步建立了邻界地区规划协同双边或多边联席会议机制^[4]。

5.3 治理成效: 推动“朋友圈”的深度交流与更为多元的协同共进

上海与周边城市通过合作协同, 相互间的联系逐渐升级、日趋紧密。上海通过跨出去认识到了圈内城市的优势与自身提升空间; 众多城市也开始了圈内的发展对标, 如苏州“太湖生态岛”对标崇明世界级生态岛, 宁波对标江苏找到科技创新等不足, 嘉兴对标苏通认识到环湖城市优势与不足等。同时, 围绕着上海大都市圈规划提出的创新、流动、生态、人文等协同框架与重点领域, 各地进一步开展了系列协同发展探索, 如共建沪宁科创带、共同打造环太湖科创圈、共同推动环淀山湖绿道贯通、共同推动甬舟人工航道扩建工程、共建长江

沿线生态安全缓冲区等举措正逐渐从理念走向规划与实施。这些行动不断促进着上海大都市圈内的互惠互利、合作共赢, 如今上海大都市圈的一体化发展已不局限于行政层面, 而有着更广泛的市场认同与社会民众基础, 各城市愿意与上海抱团发展, 以形成一个具有全球竞争力的上海大都市圈。

6 结语与启示

《上海大都市圈空间协同规划》是上海联动周边8个城市首次编制的都市圈协同规划, 是一次具有历史性和时代性意义的尝试, 也是一次兼具理论拓展和实践创新价值的探索。规划定位上, 围绕涉及面最广的空间协同问题, 明确“以国土空间规划为基础属性且兼具发展规划特征”的定位, 兼顾保护与发展两大任务的平衡。范围界定上, 探索全球城市区域理论与都市圈研究的有机融合, 统筹考虑地理空间的邻近性、功能协同的关联性与协同诉求的行政完整性, 最终提出上海大都市圈的9市范围。规划重点上, 强化战略引领与重点协同, 开展以“协同”为核心的有限规划; 突出区域空间组织的理论创新, 探索构建“三体系一机制”的区域空间规划新技术框架, 形成生态格局、城市体系与空间结构三大区域空间体系并构建空间分层的协同传导机制。成果体系上, 体现多方共治, 由不同部门和城市牵头形成“1+8+5”的成果体系, 并形成政策文件、发布文件、公众文件等多个版本, 以推动广泛参与并凝聚共识。治理创新上, 探索多元参与、共同协商的区域共治新模式, 构建多样化、开放式的区域协同平台与机制保障, 促进了“朋友圈”的深度交流与更为多元的协同共进。在长三角一体化国家战略指引下, 上海大都市圈9个城市将携手共进, 合力探索一条跨省域的都市圈协同治理路径, 为国家层面推动现代化都市圈建设做出示范与样板。

同时, 我们也认识到, 我国都市圈发展水平、发展阶段以及协同基础存在明显差异^[4]。因此在都市圈规划编制中, 既可借鉴上海大都市圈规划经验, 基于本地发展条件与需求, 寻找合作共赢的

机会与可能,达成“最大公约数”的规划与各方可接受的协同策略,也应在规划组织、编制重点等方面开展创新探索,采取适应自身特征的组织与技术方法,提升规划的实效。

注:文中未注明资料来源的图表均为作者绘制。

注释

- ① 国家部委及相关司局主要包括国家发展和改革委员会、自然资源部、住房和城乡建设部、生态环境部、工业和信息化部、交通运输部、文化和旅游部、水利部、科学技术部、商务部等。
- ② 具体而言,专家意见98条,自然资源部意见8条,省厅意见177条,各城市意见364条。

参考文献 (References)

- [1] 林坚,赵晔.国家治理、国土空间规划与“央地协同”:兼论国土空间规划体系演变中的央地关系发展及趋向[J].城市规划,2019(9):20-23.(LIN Jian, ZHAO Ye. State governance, spatial planning, and “central-local” collaboration: with discussions on the development and trend of the central-local government relationship in the evolution on the spatial planning system[J]. City Planning Review, 2019(9): 20-23.)
- [2] 崔功豪.关于区域协调(协同)发展的几点认识[J].城市规划学刊,2019(1):1-2.(CUI Gonghao. Some understandings on regional coordinated development[J]. Urban Planning Forum, 2019(1): 1-2.)
- [3] 郑德高,马璇,张振广,等.基于国际比较的上海大都市圈多尺度土地开发思路研究[J].城乡规划,2019(4):4-12.(ZHENG Degao, MA Xuan, ZHANG Zhenguang, et al. Research on multi-scale land development ideas of Shanghai metropolitan circle based on international comparison[J]. Urban and Rural Planning, 2019(4): 4-12.)
- [4] 熊健,孙娟,屠启宇,等.都市圈国土空间规划编制研究:基于《上海大都市圈空间协同规划》的实践探索[J].上海城市规划,2021(3):1-7.(XIONG Jian, SUN Juan, TU Qiyu, et al. Research on the compilation of metropolitan area space planning: based on the practical exploration of “Shanghai metropolitan area cooperative planning”[J]. Shanghai Urban Planning, 2021(3): 1-7.)
- [5] HALL P. PAIN K. Polycentric metropolis: learning from mega-city regions in Europe [M]. London, Sterling, VA: Earthscan, 2016.
- [6] 于涛方,吴志强.“Global Region”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 Delta region in China[J]. Urban Planning Forum, 2006(2): 4-11.)
- [7] 徐毅松.对推进长三角区域规划协同工作的三点认识[J].城市规划学刊,2019(2):5-6.(XU Yisong. Three points of understanding on promoting the collaborative work of regional plan in the Yangtze River Delta[J]. Urban Planning Forum, 2019(2): 5-6.)
- [8] 刘卫东.经济地理学与空间治理[J].地理学报,2014(8):1109-1116.(LIU Weidong. Economic geography for spatial governance[J]. Acta Geographica Sinica, 2014(8): 1109-1116.)
- [9] 张京祥,陈浩.空间治理:中国城乡规划转型的政治经济学[J].城市规划,2014(11):9-15.(ZHANG Jingxiang, CHEN Hao. Spatial governance: political economy of China’s urban and rural planning transformation[J]. City Planning Review, 2014(11): 9-15.)
- [10] 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):14-25.(GU Chaolin, ZHANG Qin. Theory and method of urban system planning in the new era[J]. Urban Planning Forum, 1997(2): 14-25.)
- [11] 方创琳.新发展格局下的中国城市群与都市圈建设[J].经济地理,2021,41(4):1-7.(FANG Chuanglin. China’s urban agglomeration and metropolitan area construction under the new development pattern[J]. Economic Geography, 2021, 41(4): 1-7.)
- [12] 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):63-71.(ZHENG Degao, ZHU Yuyu, CHEN Yang, et al. Structure and functional network of Shanghai metropolitan[J]. Urban Planning Forum, 2017(5): 63-71.)
- [13] 高煜,张京祥.后新冠时代的都市圈发展与治理创新[J].城市发展研究,2020,27(12):79-88.(GAO Yu, ZHANG Jingxiang. The metropolitan development and governance in the post-Corvid-19 era[J]. Urban Development Studies, 2020, 27(12): 79-88.)
- [14] 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.(XIONG Jian, SUN Juan, WANG Shiyong, et al. Shanghai practice and reflections on regional planning cooperation in the Yangtze River Delta region[J]. Urban Planning Forum, 2019(1): 50-59.)
- [15] 樊杰,郭锐.“十四五”时期国土空间治理的科学基础与战略举措[J].城市规划学刊,2021(3):15-20.(FAN Jie, GUO Rui. Scientific foundations and strategies of national territorial spatial governance during the 14th Five-Year-Plan period in China[J]. Urban Planning Forum, 2021(3): 15-20.)
- [16] 官卫华,刘正平,叶菁华.基于区域协调的城市总体规划编制方法的新探索:以南京市城市总体规划修编为例[J].城市规划学刊,2010(6):22-30.(GUAN Weihua, LIU Zhengping, YE Jinghua. An exploration of comprehensive planning methodology based on a perspective of regional coordination: the case of Nanjing city[J]. Urban Planning Forum, 2010(6): 22-30.)
- [17] 方伟,赵民.“新区域主义”下城镇空间发展的规划协调机制:基于皖江城市带和济南都市圈的探讨[J].城市规划学刊,2013(1):51-60.(FANG Wei, ZHAO Min. Planning and coordination of urban spatial development under paradigm of new regionalism: the cases of city cluster along the Yangtze River in Anhui and Jinan metropolitan area[J]. Urban Planning Forum, 2013(1): 51-60.)
- [18] 庄少勤,徐毅松,熊健,等.上海2040:以规划组织编制方式转型探索提升城市治理水平[J].城市规划学刊,2017(3):38-46.(ZHUANG Shaoqin, XU Yisong, XIONG Jian, et al. Shanghai 2040: improving urban governance by transforming the planning institutions[J]. Urban Planning Forum, 2017(3): 38-46.)
- [19] 汪光焘,叶青,李芬,等.培育现代化都市圈的若干思考[J].城市规划学刊,2019(5):14-23.(WANG Guangtao, YE Qing, LI Fen, et al. Thoughts on cultivating modern metropolitan area[J]. Urban Planning Forum, 2019(5): 14-23.)
- [20] 孙娟.都市圈空间界定方法研究:以南京都市圈为例[J].城市规划汇刊,2003(4):73-77.(SUN Juan. Research on the method of spatial definition of metropolitan area: taking Nanjing metropolitan area as an example[J]. Urban Planning Forum, 2003(4): 73-77.)

修回:2022-03