

# “长三角高质量一体化：规划能做什么？” 学术笔谈

唐子来 段进 王凯 杨东援 方创琳 陈雯 顾浩  
宁越敏 屠启宇 王伟 于涛方 张京祥 赵民

[主编按语] 长三角区域作为我国经济发展最活跃、开放程度最高、创新能力最强的区域之一，其一体化发展不仅关系到区域内部的经济结构调整、社会管理创新和生态文明建设，更对推动全国高质量发展、构建新发展格局具有重要意义。然而，长三角一体化发展面临着行政壁垒、区域协同、绿色转型等诸多挑战。

为此，本刊编辑部以“长三角高质量一体化：规划能做什么？”为主题，组织新一期学术笔谈，邀请13位专家发表来自第一线的观点。专家们的笔谈深刻反映了长三角一体化过程中呈现出的诸多问题：张京祥教授指出长三角的一体化过去受到市场与要素流动、配置的门槛制约，那些单纯自上而下推动的、缺乏区域内广泛共识的、停留在空洞口号化的一体化规划都难以真正实施；屠启宇副所长一针见血地提出目前区域战略空间主要还是在自然层予以识别，文旅维度仅限于串联，产业维度规划极度依赖市场调节，科创维度规划低效且不适应日益活跃的主体合作网络；赵民教授认为一些新型园区的规划和开发计划存在地方的盲目性和低水平重复建设的现象，亟须推进“元治理”；王伟主任揭示了当前区域一体化常出现的两大问题，即深层的利益障碍导致不可实施和“面子型、盆景型”的项目过多导致不可持续。这些问题的解决亟须通过科学合理的规划来引导和实施。

以下所呈现的即为各位专家对此主题的思想观点和凝练，围绕以下三个问题展开：

(1) 紧扣长三角一体化高质量发展的新要求，规划应在哪些领域、哪些区域有所作为？

针对以上议题，段进院士强调了重点示范区域生态保护和城市设计的重要性，提出了水乡客厅构思，指出规划设计在解决区域一体化问题中的关键作用；顾浩一级巡视员为解决长三角空间片条的破碎化问题，提出复合廊道的概念，认为重点应该放在廊道的统筹上；屠启宇副所长则认为长三角一体化应该形成超级城市-区域，其内部都市圈、大都市圈、城市群多重相嵌，这样才能形成扎实的支撑力；王伟主任指出不仅要规划设计“空间容器”，更要规划设计“能量磁石”与“场景舞台”。

(2) 如何发挥规划引领和协调作用，促进生产要素合理配置、产业创新跨区域协同、生态环境共保联治、基础设施共建共享等？

方创琳教授提出重点从降碳、减污、扩绿、增长等四大方面高标准规划长三角“美”的蓝图，绘制长三角高质量发展一体化路线图；陈雯教授则认为规划并持续拓宽生态产品价值实现路径，探索流域横向生态补偿保护机制，加快将生态优势转化为经济优势和发展优势；杨东援教授指出区域轨道是支撑城市群内在联系的重要纽带，亟须中心城区以外的城市群空间中能够承载新兴产业，能够吸引与之关联的高素质就业人群居住的社会生活空间；顾浩一级巡视员认为规划要辅助资源向识别出的重点区域以及重点项目倾斜，真正实现要素向优势地区集聚或向需要的地方精准配置；宁越敏教授则指出规划要加强统筹能力，要更多关注自然与社会经济发展的协调、区域发展之间的协调。

(3) 如何创新规划协同机制，推进长三角高质量一体化发展迈向纵深？

于涛方教授提出应该遵循复杂巨系统的发展规律，提升和发挥韧性及适应性发展能力；唐子来教授强调作为共商共建共管共享共赢的空间协同框架，长三角区域的国土空间规划需要“满足国家利益、处置相邻关系、兼顾地方诉求”，聚焦跨界协同和网络研究；王凯院长特别强调了规划的平台价值，提出规划在促进平等协商、解决具体问题和协调体制机制中的重要作用；张京祥教授则认为其关键在于能否设计出一套对区域内各成员城市都有正向激励效应的制度与政策体系，以“有为政府+有效市场”激发一体化规划的实施动力。

《城市规划学刊》编辑部欣喜地记录了本期笔谈各位专家的真知灼见，相信我们的读者一定会从中得益，期待你们将自己的体会和思考反馈给《城市规划学刊》编辑部。

长三角区域规划应当聚焦跨界协同和基于网络研究

唐子来 (同济大学建筑与城市规划学院教授)

长三角区域是几个相邻省级行政区(包含上海市、江苏省、浙江省、安徽省)组成的一个地理单元。因此,既有行政区划属性又有地理区位属性,还存在相互之间的功能关联。长三角区域(其他区域也是如此)国土空间规划的重点之一,是多个省级行政主体之间的协同。因此,“打破行政边界,又不改变现行的行政隶属关系,实现各个行政区的共商共建共管共享共赢”是长三角高质量一体化的关键所在,相关省市应当辨识共同利益、形成共同认知、建构共同愿景。《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》和《长三角生态绿色一体化发展示范区国土空间总体规划(2021—2035年)》的共同特点就是跨越省级行政区的协同发展。

作为共商共建共管共享共赢的空间协同框架,长三角区域的国土空间规划(其他区域的国土空间规划也是如此)需要“满足国家利益、处置相邻关系、兼顾地方诉求”,无论是产业体系、基础设施、生态环境,还是公共服务。以长江生态廊道为例,它既是国家层面的生态要素(各个省市必须空间落实),又贯穿整个长三角区域(各个省市之间必须对接),在沿线有些省市可能存在特殊应对情况(各个省市内部必须贯通)。

可见,长三角区域的国土空间规划更多地是空间协同框架。一市三省应当遵循“满足国家利益、处置相邻关系、兼顾地方诉求”的原则,能够“辨识共同利益、形成共同认知、建构共同愿景”。

长三角区域层面的国土空间规划应当基于区域发展研究。传统研究关注城市层级体系,新型研究更为聚焦城市关联网。或者说,尽管区域内的城市之间形成类似的层级差异,但城市之间的重要关联维度和关联腹地可能是不同的。

城市关联网研究呈现多视角、多层面、多时段的特征。城市关联网研究的多视角涉及经济、科技、生态、文化、交通等视角。本研究团队对于不同维度、层面、时段的城市之间关联进行过一些研究,其中涉及长三角区域的企业、资本、科技和交通等维度的城市之间关联网探讨。

以城市之间的高铁关联网为例。一个城市在高铁网络中的作用和地位既要考虑班次总量,又要关注始末班次占比和经停班次占比,受到城市地位和所在区位的双重影响。城市地位是影响高铁班次总量的主导因素,所在区位是影响高铁班次构成的显著因素。2021年的统计数据显示,尽管上海、南京、杭州、合肥、苏州的高铁班次总量都位于第一层级,但就班次构成而言,这些城市可以分为3种类型。上海作为长三角区域乃至全国的经济中心城市,不仅高铁班次总量位于第一层级,而且始末占比位居第一(接近80%);南京、杭州、合肥作为省会城市,始末班次占比均为20%。以南京为例,既是全国层面上京沪高铁的经停城市,又是区域层面上沪宁高铁的始末城市。苏州作为地级经济强市,位于京沪高铁和沪宁高铁的“必经之地”,尽管高铁班次总量位于第一层级,但始末班次占比仅为1%左右。

规划设计服务长三角高质量一体化发展

段进 (中国科学院院士,东南大学教授)

长三角一体化发展是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的国家重大战略。作为一个规划设计工作者,有幸率领团队参加了总体规划工作营、提出“水乡客厅”构思并编制城市设计与国土空间详细规划、编制了跨省域的规划建设导则、开展了地域特色风貌保护与发展研究,多层次地参与了长三角一体化示范区的规划设计,形成了一点体会与大家交流。

作为实施长三角一体化发展战略的“先手棋”和突破口,长三角生态绿色一体化发展示范区(以下简称“示范区”)需要探索“区域一体化发展”这一世界性难题的创新路径。示范区所处的“沪苏嘉”交汇处是三地的发展洼地,也是矛盾集中地,行政分属带来文化、交通、水务、环保等一系列问题,长期以来未能有效解决,导致发展要素汇而不集、通而不畅。针对上述问题,我们提出在两省一市交界的原点,矛盾最突显的地方,打造一处体现东方意境、容纳和谐生境、提供游憩佳境、共聚创新环境的“江南庭院,水乡客厅”,集中实践和示范“城水共生、活力共襄、区域共享”的发展理念,并进一步提出建设一个与自然环境协调,浸润吴根越角江南文化的标志物“方厅水院”,提供交流场所和配套服务功能。该构思受到广泛认同,并被纳入中央批复的《长三角生态绿色一体化发展示范区国土空间总体规划(2021—2035年)》之中。

总规批复之后如何落实,编制详细规划是重要手段。我们受邀编制的《长三角生态绿色一体化发展示范区水乡客厅国土空间详细规划》作为我国首个跨省域的国土空间详细规划,进一步明确了示范区国土地类、空间结构、生态环境、城市设计、产业发展、公共服务、住房、交通、市政、安全防灾等系统的管控要求,为水乡客厅开发建设、用途管制和规划许可提供法定依据。

其间,针对示范区不同地区间功能不匹配、空间不协调、风格不统一、管理不精细的主要困境,我们联合上海规院和上海市政院,深入分析示范区规划建设管理现状,借鉴对比国际先进理念、技术及其标准,注重青浦区、吴江区、嘉善县现行地方标准的协调,通过全新的“3+1+X”模式(3是指示范区内3个行政主体的现行标准,1是指国家(行业)标准,X是指若干个国内外稍高或同等发展水平的区域或城市标准),统筹协调“水、林、田、镇、村”全要素,编制了《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》。该导则作为我国首部跨省域规划建设标准化成果,一期已经试行两年,二期于2024年1月2日获批正式发布,为起步建设阶段的示范区提供了统一遵守的空间质量底线与实施基准。

同时,为探索示范区如何通过规划来锚固生态基底、厚植文化优势、彰显人居特色,我们开展了《长三角生态绿色一体化发展示范区新时代江南城乡地域特色塑造研究》,为示范区特色风貌的深挖与彰显出谋划策。基于团队在太湖流域城镇空间二十余年的持续跟踪研究,通过对太湖流域城镇空间与自然、人文互动形成的空间基因的总结,为示范区城乡地域特色的保

护与发展提供了重要的技术支撑。

2024年2月20日，示范区发布了《长三角生态绿色一体化发展示范区国土空间总体规划实施体检评估报告（2023年度）》，报告认为示范区“国土空间保护开发格局持续优化，区域一体化空间治理水平显著提升，统一编制、联合报批、共同实施的规划管理体制基本构建成型，有力支撑了示范区经济社会高质量发展”。其中，水乡客厅详细规划实现了示范区总规的“精准纵向传导”，规划建设导则实现了“一套标准管品质”。

目前，示范区已推进145个重点项目，方厅水院项目已开工建设，水乡客厅蓝环先导段、江南圩田一期、桑基鱼塘一期已建成，三地互联互通、一体化建设正在全面开展，生态系统和交通路网骨架初步彰显，重要功能节点建设有序推进。所有这些都充分体现了长三角高质量一体化发展中规划与设计所起的引领与统筹作用。未来，期待进一步加强各类规划的协同一体，在规、建、治的管理全过程中，在规划、设计、建设、经营、使用的生命全周期中做出新探索，助力示范区成为跨行政区一体化高质量发展的示范窗口与核心承载地。

## 充分发挥规划的平台价值，推进长三角区域共同体建设

**王凯（中国城市规划设计研究院院长、教授级高级规划师，全国工程勘察设计大师）**

自2018年长三角区域一体化发展上升为国家战略以来，面对复杂多变的国内外环境，长三角地区凭借一体化发展而体现出了强大的韧性，提前完成超过50%的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》发展目标。在此过程中，规划发挥了凝聚发展共识、推动协同行动落地、理顺体制机制等积极作用，成为促进区域协同的重要治理平台。

### 1. 规划的“平台价值”体现

规划是促进平等协商、凝聚发展共识的平台。针对长三角多行政主体与利益主体的空间特征，平等协商、求同存异是推进高质量一体化的基础。从这个意义上而言，跨界地区规划的编制过程就是增进地区间相互了解、推动区域总体利益最大化的过程。《上海大都市圈空间协同规划》通过“共同组织、共同编制、共同认定、共同实施”实现了跨省域间协同共赢的发展共识。

规划是解决具体问题、推动协同行动落地的平台。基础设施缺乏联通、建设标准不统一、生态治理协同不足等是一体化发展的客观瓶颈。规划针对临界地区的矛盾，对不同主体的发展意图和矛盾冲突进行梳理，推动基础设施、生态环境等方面的项目落地，共同推动断头路打通、环淀山湖绿道贯通、甬舟人工航道扩建等，使协同发展从理念走向实施。

规划还是协调体制机制、促进政策法规动态完善的平台。在一体化的推进过程中，《长三角生态绿色一体化发展示范区国土空间总体规划（2021—2035年）》提出的土地管理、要素流动、财税分享、服务配给等一系列专项体制机制设计，保障了规划的有序落地实施。

### 2. 高质量一体化发展的规划思考

对标世界级城市群及更高质量更可持续的发展要求，长三角一体化在一些关键的方向与领域上仍有一定差距。规划可以进一步发挥平台价值与引领作用，推进“区域共同体”建设，为长三角一体化拓展战略纵深继续贡献“规划力量”。

一是推进区域创新共同体建设。长三角地区自主性、内生性的科技创新力与世界领先的城市群仍有较大差距，生物医药、新能源汽车、芯片制造等关键领域“卡脖子”问题突出，区域创新协作机制及格局亦有待完善。为强化长三角地区的科创水平与影响力，空间规划可以在科技创新协同、产业链供应链组织方面加强引领。重点依托沪宁科创走廊、G60科创走廊、沿江科创走廊、环太湖科创带等区域创新走廊，协同推进重大创新基地平台建设，深化区域创新协作的机制探索，加快形成自主可控、安全高效并为全国服务的产业链供应链。

二是推进区域安全韧性共同体建设。长三角地区区域性、跨界性水生态环境问题依旧突出，洪涝风险仍是区域首要安全威胁。一方面，长三角地区2022年污水排放总量超136亿t，约占全国总量的21.4%，人均污水排放量约为全国平均水平的1.3倍；另一方面，太浦河等典型跨界河湖存在上下游功能定位有冲突、管控标准不衔接等问题；此外，气候变化引发的强降雨、风暴潮等极端事件增加，带来更大安全威胁。规划可以在跨界水体共保联治、流域洪涝风险统筹、气候变化应对等方面加强引领、发挥作用。

三是推进区域文化共同体建设。长三角地区文化保护与活化多为各城市自下而上推进，缺乏一体化视角下的区域共建与统筹。从2001年江南水乡古镇联合申遗，到2019年长三角一体化示范区建设和2020年大运河国家文化公园、长江国家文化公园建设，长三角真正落实到区域共建的实施性重点项目屈指可数，加之项目建设中区域协同联动不足，导致文旅产品同质化现象突出。规划可以在区域性文化项目的协同与共同文化品牌的塑造上加强引领。通过塑造跨区域“文化之路”、培育区域文化主题“遗产群”等方式，增加协同保护与发展的核心项目，形成区域文旅品牌，将长三角塑造为具有国际影响力的文化繁荣地区。

## 正确把握城市群区域轨道的目标与任务，促进长三角高质量一体化

**杨东援（同济大学交通运输工程学院教授，上海市城市规划行业协会会长）**

区域轨道（包含市域轨道、郊区轨道和部分城际铁路）是支撑城市群内在联系的重要纽带，也为中心城区以外的城镇区域注入新的发展活力。但是部分已建项目客流规模未达预期，引发许多担忧与争论。长三角高质量一体化发展过程中，如何正确把握城市群区域轨道的目标与任务，并据此推进区域轨道与沿线空间开发/重构的协同建设，是需要交通规划师与国土空间规划师共同回答的重要问题。

大城市和特大城市中心城区轨道规划建设的决策逻辑是清晰的：满足交通需求，形成大流量的集约化公共交通通道。用

通俗语言来说,决策判断是围绕可能吸引的客流规模展开。相比中心城区的轨道线路,一条区域轨道的客流量按照发展经验和土地利用状况判断,较为理想情况也只是在10万—30万人次/日,传统上依据客流规模的决策逻辑面临失效的挑战,因而产生了基于通勤圈的决策逻辑推崇,认为城市群区域轨道的主要功能应该是扩大中心城区的通勤圈。这当然是发达国家曾经走过的发展道路,但也是其特定产业结构演化特征(实体产业空心化)决定的规律,是否符合我国当前发展阶段国情值得商榷。实施上将区域轨道功能定位于显著提高长距离通勤人口的比例,也不符合宜居宜业和低碳发展的诉求导向。另一种观点是将区域轨道与外围空间土地开发紧密挂钩,这是受土地财政影响的一种决策逻辑,但无法回避可能留下运营效益不佳的社会资产(轨道是一种要以昂贵运行费用维持的社会公共资产)的担忧,也引发区域轨道建设被房地产开发绑架的争议。

在此背景下,尽管已有一系列相关数据资源的支撑,尽管已有许多量化分析技术的应用,尽管区域轨道建设受到地方政府和沿线居民的高度认同与重视,但对于规划建设基本逻辑的认识模糊,导致决策论证和建设推进过程中的混乱和犹豫,进而影响了区域轨道效应的发挥。

长三角高质量发展需要科学决策,区域轨道规划设计需要对决策逻辑的正本清源。在当前发展阶段,产业升级和国家产业链供应链战略,要求长三角城市群形成具有国际竞争力的宜居宜业发展空间,即在中心城区以外的城市群空间中,形成能够承载新兴产业,能够吸引与之关联的高素质就业人群居住的社会生活空间。这才是城市群轨道建设的本质需求,也因此产生依托区域轨道的空间活动与流动。

需要强调的是:有别于片面的投资拉动、地产开发思维,在城市外围城乡二元结构区域内,依托轨道线路串联起一个网络型的空间要素和功能集聚空间,布局相关公共服务设施,集聚足以支撑宜居宜业社会生活的就业和居住规模,是城市群区域轨道的建设要旨。

在大城市和特大城市中心城区以外区域,建构依托区域轨道高度集聚的宜居宜业带状/串珠状社会生活空间和产业空间,需要在网络架构层面研究“空间组织—布局对策—资源配置”,在线路与沿线廊道层面研究“价值增益—运行组织—土地使用协调”,在站点和关联空间开发层面研究“功能整合—活动组织—实施策略”。这并不是传统交通规划或者城市规划技术能够单独胜任的决策分析工作,需要展开不同专业在学科交叉和学科边缘的协同。

与此同时,长三角城市群形成新的依托区域轨道网络状发展空间的过程中,无论是新区建设还是存量空间更新,都必须注意到由于轨道连接产生的空间关联。流空间机理导致的空间要素相互作用,交通网络支撑下的空间活动关联,使得空间要素效用与竞争超越了场所邻接的范畴,从而要求相关决策判断需要考虑流空间中竞合关系,在规划实践中需要注意针对局部项目加强外部环境依赖、约束分析及系统效应研究。

## 长三角高质量一体化:规划“美”的蓝图,建设美丽长三角方创琳(中国科学院地理科学与资源研究所研究员,中国城市群与京津冀协同发展研究中心主任,国际欧亚科学院院士)

美丽城市群是中国城市群高质量发展的重要方向。新发展格局下需要把美丽城市群建成低碳少污型、环境友好型的绿色城市群,形成经济社会高质量发展、生态环境高水平保护、自然资源高效率利用、人与自然高度和谐的城市群发展新格局,成为全国经济社会高质量发展和生态环境高水平保护的重点区与典范区,实现城市群生态空间山清水秀、生产空间集约高效、生活空间宜居舒适。在把城市群建成国家发展最富强地区的同时,建成全国最美的地区,建成既富又美的城市群。须知,青山绿水但落后贫穷不是美丽城市群,繁荣昌盛而环境污染也不是美丽城市群。

长三角城市群是美丽中国建设的重要支撑,也是美丽中国建设示范区。2016年5月国务院发布的《长江三角洲城市群发展规划》,在把长三角发展定位我国最具经济活力的资源配置中心、具有全球影响力的科技创新高地、全球重要的现代服务业和先进制造业中心的同时,首次提出把长三角城市群建设成为美丽中国建设示范区。2019年12月1日中共中央、国务院印发的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》将长三角定位为高质量发展样板区。2022年10月召开的党的二十大提出围绕降碳、减污、扩绿、增长,全面推进美丽中国建设,2024年1月11日中共中央、国务院下发落实《关于全面推进美丽中国建设的意见》。可见,长三角城市群作为美丽中国建设示范区与全国高质量发展样板区,在美丽中国建设和全国高质量发展中发挥着不可替代的战略支撑作用,长三角高质量一体化的最终目的就是将其建设成为全球既富又美的世界级超大城市群。

长三角高质量一体化发展的一个重要举措就是建设美丽长三角,既可为美丽中国建设提供典范,也可为长三角世界级超大城市群建设寻找新的突破口。建设美丽长三角首先需要贯彻落实党的二十大报告对美丽中国建设提出的新要求,重点从降碳、减污、扩绿、增长等四大方面高标准规划长三角“美”的蓝图,绘制长三角高质量发展一体化路线图。

一是高水平编制长三角降碳一体化规划,绘制长三角一体化“降碳路线图”。城市群是碳达峰和碳中和的重点区和责任区,2012—2022年10年间长三角城市群降碳指数由33.72提升到78.57,处于良好级别,尚未达到优秀级别。未来长三角高质量一体化需要明确减碳责任,推行城市群减碳的六大一体化,即低碳产业与布局一体化、低碳城乡建设一体化、低碳交通设施建设一体化、低碳能源发展一体化,低碳市场一体化、低碳社会与基本公共服务一体化。通过减碳的六大一体化,把长三角城市群率先建成碳中和先行示范区,建成碳中和型城市群。

二是高标准编制长三角减污一体化规划,绘制长三角一体化“减污路线图”。2012—2022年10年间,长三角城市群减污指数由50.17提升到81.76,刚刚达到优秀级别,但与目标值100尚有一定差距,需要多城市联合继续打好污染防治攻坚战、蓝天保卫战、碧水保卫战和净土保卫战,坚持系统治污、整体减污

和长期治污，把长三角城市群建成洁净型城市群。

三是高水准编制长三角扩绿一体化规划，绘制长三角一体化“扩绿路线图”。2012—2022年10年间，长三角城市群扩绿指数由78.04提升到80.98，刚刚达到优秀级别，但扩绿速度非常缓慢，与目标值100尚有一定差距，需要多城市联合继续推进生态建设和国土绿化行动，提升长三角生态系统的稳定性和持续性，把长三角城市群建成绿色生态型城市群。

四是高目标编制长三角增长一体化规划，绘制长三角一体化“增长路线图”。长三角经济总量约占全国的18%—20%左右，是对全国经济贡献最大的城市群，2012—2022年10年间长三角城市群增长指数由48.36提升到82.28，达到优秀级别，与目标值100尚有一定差距。未来需要对标国际上发达地区发达城市的水平，依靠创新驱动培育新质生产力，激发增长新动力，加快长三角绿色低碳高效发展转型，全面提升长三角经济发展韧性与劳动生产率。

通过上述四大一体化规划的编制与实施，描绘出长三角高质量一体化的“美”蓝图。2012—2022年10年间，长三角城市群综合美丽指数由52.66提升到80.96，刚刚达到优秀级别，但与规划中的美丽长三角综合指数100相比，仍有19.04的差距，未来建设中需要高标准对接国际，对照国际标准找出短板差距，以问题为导向，规划长三角高质量发展的变“美”图，及时补短板，建设美丽长三角，在全国乃至全球率先建成既富又美的世界级超大城市群。

### 长三角生态环境协同共保，规划能做什么

陈雯（中国科学院南京地理与湖泊研究所教授）

生态环境协同共保，是长三角绿色、可持续发展的重要保障。长三角河湖密布，长江、淮河、钱塘江等水系横贯东西，大运河纵贯南北，太湖、洪泽湖、巢湖、千岛湖等湖库众多，水资源保护、水污染防治、水生态修复等压力相对较大。规划作为区域公共政策的一个重要组成部分，在推动生态环境共保联治方面同样大有作为。

#### 1. 开展跨界流域的综合空间规划

流域是自然边界形成的汇水区域，是影响水生态环境的自然单元。流域上下游、左右岸、主干流等相关地区往往分属不同行政管辖，流域是解决水资源水环境的跨界纠纷难点的协同单元。为此，综合空间规划工作，可以打破行政管理边界，按照不同类型的小流域单元开展，把跨界水资源、水生态、水环境、水安全的系统治理工作与主体功能区以及“三区三线”的落实统筹在不同功能类型的流域中。其中，城镇空间和农产品主产区中以工农业开发为主体的小流域，可以考虑将农业农药化肥减量禁用、工业清洁生产、能源重置和城乡循环低碳社会与水环境治理的技术总集成应用为重点，进一步统筹产业结构调整、污染治理、生态保护、应对气候变化等；以自然生态保护为主体的小流域，需要将生物多样性保护和水源涵养作为重点，推动跨省市的水源涵养功能为主的小流域共保合作协议，探索建立跨省市的自然保护区，保护区域水资源和水安全。流

域综合空间规划要坚持整体利益至上，增加一体化意识，水陆统筹、上下游协同，需要建立一种新型协商性规划机制，相关行政单元应当以平等身份和地位协商性开展这项工作。

2. 规划并持续拓宽生态产品价值实现路径，探索流域横向生态补偿保护机制，加快将生态优势转化为经济优势、发展优势

如“在太湖流域建立生态补偿机制”任务谈判博弈和具体推动均面临严峻挑战。规划可以在加强太湖流域水文和水资源利用过程的跨界经济—生态协同效应研究的同时，进行太湖流域水资源调用、洪水防御、供水保障、水生态环境修复治理、航运保障在相关跨界地区的统筹规划与综合评估，进一步明确三省一市的任务与责权利。同时，在科学研判基础上推动政府—市场互动的制度创新，优化工作协商机制，完善资金补偿、基金共建等多元合作方式。同时，拓展生态补偿领域，加快建立大气、固废领域的生态补偿机制，构建起以“山水林田湖草”生命共同体为核心理念的多层次全领域生态补偿制度机制体系。

3. 探索建立省部际、区域间协同的生态保护红线区域跨界衔接与整合优化的协商机制

当前，三省一市生态保护红线无缝衔接面临着各地国土空间规划“三区三线”刚性管控的制约，原则上不得调整；同时生态保护红线区域内严格禁止或限制建设性活动，导致部分生态修复工作无法有序开展。建议按照生态红线划定的行政层级探索差别化管理体系：针对全国统一划定的生态保护红线，推动一市三省与生态环境部、自然资源部等相关部委建立健全国家级生态保护红线区域的调整程序及机制；一市三省及毗邻地区之间探索建立省级及以下生态红线区域衔接及整合优化协商机制（平台），统筹考虑地方特色发展诉求和重大项目建设需求，建立区域统一的生态保护红线区域准入标准及负面清单；坚守“生态功能不降低、面积不减少、性质不改变”底线，推动生态保护红线区域内生态修复等相关工程项目有序开展；进一步处理好生态保护红线区域内不同类型区（如森林公园、风景名胜区分等）管理边界及相关制度体系之间的协调与衔接。

#### 4. 规划构建长三角区域生态环境共保联治技术支持体系

整合长三角的资源环境、人工智能、生命科学等研究力量，推动地球科学、环境科学、经济社会管理科学、生物化学技术科学以及大数据人工智能领域等多学科融合交叉，打造绿色创新科学技术研究基地，建设低碳减排及生态健康国家实验室，为区域、全国及全球可持续发展提供科学研究支撑，并助力实现区域绿色技术市场全链条全过程创新和绿色强劲活跃增长。

### 探索规划共绘、生态共保、设施共享、机制共建的一体化规划实施路径

顾浩（浙江省自然资源厅一级巡视员）

习近平总书记任在亚运会期间考察浙江时对浙江提出了几点新的要求：第一，在以科技创新塑造发展新优势上走在前列，打造一批具有国际竞争力的战略性新兴产业集群和数字产业集群。因此我们坚持把科技创新和产业集群发展作为浙江的头等

大事。第二，要在推进共同富裕中先行示范，深化千万工程，进一步健全城乡融合发展。长三角区域城乡融合发展的基础非常好，也是全国城乡差距最小的地区之一，总书记希望浙江能在城乡融合发展方面进行更多探索。第三，要深化改革，扩大开放，续写新篇，发挥各种开放平台的功能作用。第四，要建设中华文明，在现代文明上积极探索，加强文化遗产保护和文化交流传播。

围绕总书记提出的要求，浙江省正积极谋划。国务院对浙江省国土空间规划的批复中进一步明确浙江要成为中国式现代化的先行区，并且要在区域行动上进一步探索新机制，推进省内四大都市区与上海都市圈的协同发展，强化区域创新协同，基础设施互联互通，加快示范先行探索，多板块联动。

针对长三角国土空间规划，要积极探索建立规划共绘、生态共保、设施共享、机制共建的一体化规划实施路径，我认为以下几个方面值得进一步思考。

第一，长三角国土空间规划作为一个落实国家战略的专项规划，首先要聚焦主体功能区战略的落实，以主体功能区战略的落地进一步促进区域协调发展。在规划编制中，要把主体功能区战略作为促进区域协调发展的重要抓手，以主体功能区战略的落实来优化区域发展格局，同时进一步加强不同行政区域之间的主体功能区协同。落实主体功能区战略，很重要的一点是要明确差异化的评价体系，按照不同的主体功能来落实差异化的评价和要素配置体系，实现主体功能区战略导向、布局结构优化方向和空间要素配置流向这三个向的协同。

第二，长三角国土空间规划编制应以空间保护为前提。长三角地区是长江经济带发展的重要组成部分，必须把空间保护作为一个重要前提，特别是环太湖地区的空间保护协同。长三角生态绿色一体化发展示范区是围绕淀山湖，长三角国土空间规划的编制要围绕太湖流域生态农业空间的保护，这是未来空间协同的重点。围绕太湖流域的保护问题，作为空间规划的重点方向，特别需要注重的是长三角地区如何共同进一步提高粮食的安全性、自给率，共同推进重点生态农业地区范围的划定，明确协同保护的目標和要求，积极探索农业现代化的空间形态和两山转化载体路径。

第三，要以营造跨区域高品质生活圈为目标，积极培育高效能创新圈。通过识别区域协同高质量发展地区来促进区域协同创新。长三角国土空间规划编制很重要的一个任务，就是要识别功能联系紧密的高质量城镇化地区和城镇圈，通过规划在空间上组织高品质的生活圈，通过高品质生活圈吸引创新要素，为培育创新圈提供内生动力。因此，创新实际上核心是生活品质提升和创新生态营造协同的问题。

第四，要高度重视省际跨界地区的实施协同。目前区域协调中最难的就是行政边界地区的协同发展问题，尤其是跨省的行政边界地区。对长三角地区来说，重点应放在廊道的统筹上，长三角所有地区被廊道分割得很破碎，不同部门的廊道，把一个完整的空间变成了一片、一条等。建议学习城市规划里共同沟的做法，实现复合廊道。

第五，长三角国土空间规划要更多关注政策研究。核心在于如何通过要素配置，向识别出的重点区域以及重点项目倾斜，真正实现要素向优势地区集聚或向需要的地方精准配置。探索把一张图的效用从一个省份扩大到一个长三角整个地区，真正实现多规合一。

## 进一步完善长三角区域空间规划

宁越敏（华东师范大学中国行政区划研究中心教授）

目前，长江三角洲有两套空间规划，均已被国务院批复。一是由国家发改委和住建部主持编制的《长江三角洲城市群发展规划》，该规划覆盖上海市和江浙皖25个地级市，远期展望至2030年；二是由自然资源部负责的国土空间规划，目前三省一市已按各自的行政区编制完成，规划期至2035年。从空间视角看，两套规划虽各有侧重，但前者重点在长三角城市群发展，因此未覆盖三省一市全境，后者则按各自行政区编制规划，割裂了自然地理要素对长三角国土空间保护利用的影响。

为适应长三角区域更高质量的发展，两套空间规划都有必要进一步完善和提升，以下分别述之。

《长江三角洲城市群发展规划》自2016年5月国务院常委会批准以来已历8年。8年中，国内外形势已发生巨大变化。一是数字经济已成为引领经济发展的增长极，但中美关系的变化加深了全球产业链、供应链的脆弱性；二是国内人口进入负增长阶段，但人口加速向个别首位城市流动。城市规模体系出现马太效应，即高等级城市人口快速增加，而不少县级人口负增长。如该规划预测杭州市2030年的常住人口为950万人，但2023年杭州市仅城区人口就已超1000万人。为加快长三角世界级城市群建设，应适时评估《长江三角洲城市群发展规划》颁布以来城市群建设的进展，并进行修编。围绕提升长三角城市群的核心竞争力，一要对长三角首位城市的地位和城市网络的演变进行分析，二要围绕世界级供应链枢纽的建设整合产业和运输系统，三要对城市规模分布进行预测，推进长三角高质量的城市化进程。

我国编制国土空间规划起自2017年。2023年，江浙皖三省的国土空间规划均已被国务院批复。然而，我国的省级行政区往往割裂了自然地理区，因此，编制统一的长三角三省一市国土空间规划是促进该地区人地协调发展的重要举措，也是长三角各类开发保护建设活动的基本依据。

编制长三角区域国土空间规划，重点要解决自然地理区的整体性、可持续发展和行政区分割管理之间的矛盾。例如，国家级自然保护区清凉峰位于安徽和浙江交界处，但分别设立了安徽省清凉峰自然保护区和浙江省清凉峰自然保护区，近年各自编制了自然保护区的规划。因此，本次长三角区域国土空间规划要特别重视省际交界处国土资源的整合与协调发展。其次，要重视陆海统筹规划。长江口和杭州湾是我国海洋污染最为严重的地区，重金属严重超标。但该地区海域分属江浙沪有关部门管理，而环境保护部门则对海洋污染问题未展开有效管理，致使海洋污染问题长期得不到解决。长三角区域国土空间规划

里的陆海统筹规划要把陆海交界地区作为“自然—经济—社会”统一体，要更多关注保护和治理，要从近陆海洋环境容量的角度提出海洋环境治理举措和相关产业的合理发展规模。

国内已编制完成的不同行政区尺度的国土空间规划都是从自身土地利用现状出发划定三条红线，导致经济落后地区更强调农业空间的保护，这不利于区域均衡发展。长三角三省一市区域内部发展差异显著，全域统筹的国土空间规划不仅要关注自然资源的保护，也要从推进全域一体化出发，给经济落后地区更多空间上的发展机会，以促进社会公平的进步。例如，长三角北部的淮河平原是我国重要的粮仓，安徽省淮河流域的亳州、淮北、阜阳、宿州、蚌埠等5市的粮食作物播种面积占全省的半数，但该地区也是长三角经济最为落后的地区，也是人口外流的主要地区。为促进皖北的发展，国家发展改革委发布《沪苏浙城市结对合作帮扶皖北城市实施方案》。今后，一方面要继续完善和提升结对合作帮扶体制机制，另一方面在国土空间规划中也要落实城市对口帮扶。对发达地区城市而言，其产业转移后的用地可予以一定的使用条件优惠；对帮扶对象城市而言，则给予新增城市用地的优惠政策。综上，长三角区域的国土空间规划要加强统筹能力，要更多关注自然与社会经济发展的协调，区域发展之间的协调。

规划推进长三角高质量一体化的关键在于上下相应

屠启宇（上海社会科学院城市与人口发展研究所副所长、研究员、博士生导师）

规划的属性是公共政策，规划对于区域发展的作用就属于制度性一体化范畴。因此，哪些维度是需要以超前的规划牵引社会和市场去演进？哪些领域是需要规划去调整已然制约功能性一体化实践的既有制度等公共政策？这是思考“长三角高质量一体化：规划能做什么？”问题的出发点。

新中国成立以来，长三角区域协作的成效起伏基本可以归纳为制度性和功能性二条路径的交织互动情况。是制度性一体化牵引功能性一体化进展？还是功能性一体化倒逼制度性一体化响应？二条线索配合得好，长三角一体化的进展就好；配合失当，就出现成效不彰。今天，推进长三角高质量一体化，就是从创新、协同、绿色、开放、共享的新发展观高度上处理好新时代的这两条线索交互关系。这其中规划工作，特别是空间规划，必然大有可为。

#### 1. 规划要承担最具难度调节任务

区域融合中，功能性一体化的行为方多是市场主体（企业居多）和社会主体（人民和社会组织）。长三角区域地缘与人缘的一体性决定了法人和自然人之间在高质量一体化方面的意愿和行动是高度一致的。

制度性一体化的发力方是政府，规划是政府发力的重要的公共政策。只是不同于单一行政单元的规划，长三角区域相关的规划是多行政主体协商形成、协同发力的制度性安排。小而全、块块经济、地方保护主义恰恰反映了区域规划所要调节的政府主体之间往往存在事实上的竞争关系。因此规划所要承担

的恰恰是长三角一体化中最艰难的调节任务——各方利益兼顾问题。地方利益是客观存在不容回避，而且地方政府锦标赛更加剧了对于地方绩效的重视，当发展周期处于波动中、下行段，竞争而非合作共享便成为地方政府主体可以理解的举动。

#### 2. 规划也要认清能力的边界

规划作为公共政策总体上仍应守好提供和规范公共产品这个边界，属于市场的留给市场，属于社会的留给社会。

区域公共产品明确包括了共同的区域发展愿景、能源交通基础设施、山水林田湖草沙生态资源、市场公平机制等等。区域准公共产品涉及科技创新要素统筹布局、重要战略资源要素统筹布局等等。

在区域经济领域，规划引导打破行政壁垒促进市场一体化是受欢迎的（这属于市场基础设施建设）；规划提供市场主体可能无意无力做的产业预见、行业平台等公共产品是可为的；规划引导产业分工、功能部署、产业集群、各种链条成型，是需要谨慎为之的。规划师要切记：没有扭曲的市场本身可能是更为有效的区域经济引导力量，企业更有激励去建立最高效的产品占位、同行关系和上下游链条。新中国成立以来各时期的长三角经济类规划实践中，并不少见墙上挂挂没有得到执行的情况；或者是得到部分执行而效率低下代价高昂的情况。当然，在当今世界上，的确有一批经济行业领域因巨大前后向带动力、国家间竞争性而具有战略属性（战略性新兴产业、未来产业）。这些产业也由此具有准公共产品属性而使得公共政策干预成立。但是，在区域尺度上，由规划去保障一个无摩擦无扭曲的市场依然是战略性新兴产业发展的最基础条件；由规划去确定在哪里、由谁来发展什么战略性新兴产业，事实上退回到计划逻辑，在今天依然是行不通的。

#### 3. 规划更要创新协同机制

##### (1) 适度超前

规划过分超前于主体间的功能性一体化进程，规划就会落空；规划过分滞后于市场驱动的功能性一体化，规划就成为掣肘而被实践突破。作为公共政策的规划，理想状态是适度超前，不踏空也不落空，起到实际引领作用。

##### (2) 引导中心城市发挥领导力

中心城市作为区域的领头羊，需要承担起关键公共产品供给的责任和发起一致行动、领导规划的编制与实施。超特大城市，如果以此划界，再好也就是千万级人口、万亿级地区生产总值的好。对于十亿级人口、百万亿元地区生产总值和千万级平方公里的广袤中国而言，我们需要以及能够造出多少个超大城市才够支撑呢？一旦通过区域一体化，形成超级城市—区域（其内部都市圈、大都市圈、城市群多重相嵌）其支撑力才是扎实的。在我们新时代发展的不平衡、不充分两大矛盾视野下，长三角是发展相对平衡、相对充分的区域，完全有条件有责任实践由点成网及面的区域整体高质量发展伟业。超特大城市发展本身也能在水涨船高中达到新的高度。

##### (3) 识别区域战略空间

空间规划的成熟经验加以改造依然可以在长三角高质量发

展中发挥重大价值。比如,从城市到区域依然需要战略空间。区域战略空间可以充当区域一体化的“牛鼻子”。区域战略空间是承担区域性重大功能使命,具有区域公共产品属性的空间。21世纪之初的洋山港,开展西太平洋尺度的海运枢纽争夺,其成就的不仅仅是上海市,很大程度上就是整个长三角成为领先的国际航运中心和贸易中心。

目前区域战略空间主要还是在自然层予以识别。人文层主要是文旅维度串联(比较成功,但也仅限串联);产业维度主动规划即使有之也事实上属于墙上挂挂(既存的产业跨越集群、协作往往是市场调节形成的);科创维度总体是与产业类似的状况(低效的规划不适应于日益活跃的科创主体合作网络)。G60科创走廊有少数是由基层政府发起的并取得一定实效和认可度的政府主动规划引导的区域合作案例,特别宝贵。

#### 4. 规划师践行参与式规划理念的新前沿

规划是公共政策,但规划师不必仅仅服务于某一个政府的公共政策(区域本质上就是多行政主体),乃至不是单纯服务于政府的公共政策(区域协同主体还有企事业单位、人民、社会组织)。为此区域规划要在规划理念和技术上,多向社区规划师学习。社区规划实践中就是为社区各主体提供优化的可行的社区空间规划设计乃至互动规则。事实上,区域行动的多主体性决定了只有充分体现各方参与性、形成各方诉求有效集成的规划才有执行力。

### 规划应做长三角一体化进入深水区的“绣花针”

王伟(中央财经大学政府管理学院城市管理系主任、副教授)

1970年代,法国著名地理学家简·戈特曼便提出以上海为中心的长江三角洲城市群将成为全球六大世界城市群之一。改革开放40余年,在工业化、城镇化、市场化、全球化等多重红利驱动之下,长三角城市群已成长为名副其实的全球城市区域。应当说在这个过程中,规划的政策红利是被不断注入的:2008年,长三角区域一体化第一次作为国家战略写入《国务院关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》,提出推动长三角率先一体化发展;2010年国务院出台《长江三角洲地区区域规划(2011—2020年)》;2016年国家发改委会出台《长江三角洲城市群发展规划》;2019年《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》正式出炉;2023年全国首部跨省域法定规划——《长三角生态绿色一体化发展示范区国土空间总体规划(2021—2035年)》获国务院批复。在以上背景下,为何依然要思考和探讨“长三角高质量一体化:规划能做什么”?笔者认为因为我们正处在一个充满不确定的时代,不仅要解的题在变,更重要的是“解题的环境和条件”也在变,解题的思路自然也需保持更新。在此,从“目标、问题、能力”等3个层面谈一些个人思考。

首先是“目标”层面,推动一体化是为了什么?从高线目标看,在大国竞争和博弈之下新的全球秩序格局正在重塑,长三角一体化的动能将面临巨大挑战,其代表国家参与全球竞争的角色亟须在“世界工厂”的基础上培育生成更多“世界办公

室”“世界客厅”“世界孵化器”功能,不断做出新的“蛋糕”才能避免恶性的内卷;从底层逻辑看,伴随全球新一轮以人工智能为代表的科技革命引发的数字经济、全球气候变化驱动的低碳绿色经济、国家人口红利减少下的人本经济等形成“网络化、流量化、复利化”为特征的经济新形态与新机理,这些都需要规划从区域的格局视野进一步思考长三角一体化的分工合作,尊重新的经济、社会、生态规律,广泛汲取世界先进城市理论与理念,真正按照满足人的需求、释放人的潜力为导向,助力建立与微观经济活动相适应的、与生产力解放和进一步释放相适应的空间规则、秩序与场所,不仅规划设计空间“容器”,更要规划设计“能量磁石”与“场景舞台”,塑造新型的强劲活跃增长极,形成新的发展优势和发展空间,让整个区域能够捏成一个“有力量,有质量”的拳头,代表国家参与全球新一轮竞争。

其次是“问题”层面,应该走向怎样的一体化?长三角一体化是战略性的,而不是策略性的,需要建立在真正的共识、共赢和共生基础之上。然而当前我国区域一体化工作常出现两类问题:一类是不可实施的一体化,这种一体化常因深层的利益障碍,导致规划编制与实施常受困于“最先一公里”或“最后一公里”;另一类是不可持续的一体化,这种一体化常以“面子型、盆景型”的项目形式出现,导致一体化工作碎片化、浅层化,缺乏系统性和持续性。应当讲,长三角一体化处在我国区域一体化发展的前列,已进入深水区,过去可以摸着石头过河,现在水深够不着石头,要过河就必须找准方向,抓住重点,找准航标。为此,规划要立足系统全局,像绣花针一样,细化规划的粒度、精度、准度,立足长三角区域空间资源资产的“底图、底数、底线、底蕴”,为生活、生产、生态、生意“四生”同频共振穿针引线,打造产业和、生态和、文化和、社会和、治理和的区域命运共同体。

最后是“能力”层面,一体化需要怎样的规划?空间为我们提供了最天然的治理平台,也是规划学科的核心阵地。面对一体化的新目标和新问题,传统经验的适用性正在发生重要的边际变化,我们不能手握传统的工具来解决面向未来的问题,需要进一步创新规划认知、理论与方法,加强规划“绣花针”的“六合”能力:①空间治理的联合能力。按照利益相融原则、跨区域原则、信息复杂性原则的事权分割三原则,进一步建立健全中央部委、省、市、区县、街道乡镇多级政府参与的长三角多层次空间规划协调治理机制,上下形成有效合力。②空间利益的弥合能力。推进长三角范围内空间规划与产业规划、财税分成、土地流转、自然资源资产权益、生态环境补偿等联动的制度政策设计,建立长三角区域一体化国土空间资产负债表,平衡保护与发展的价值分配,破解行政区利益藩篱,迈向共同富裕。③空间信息的整合能力。充分顺应数字化、智能化趋势,把握CSPON建设契机,建立长三角全域全要素全时空多级智脑网络,用更全面、更敏捷的信息来提升城市群整体运行效能。④空间网络的缝合能力。基于人群活动与生物活动的规律,完善和完整满足人与自然和谐共生的各类“点一线一面一网络”



功能空间格局，构建社区生活圈、城镇圈、都市圈、生物圈多圈嵌套体系。⑤空间主体的链合能力。充分分析新兴产业经济运行的价值链、供应链、创新链分布区位规律，系统评价区域经济一体化中的空间源点、堵点、断点、弱点和盲点，按照建设统一大市场的要求，借助数字化科技引导多主体、多要素对接链合。⑥空间知识的融合能力。面对百年未有之大变局，凡事预则立，不预则废，规划认知决定发展思路，可发挥长三角区域合作办公室、长三角城市经济协调会、上海大都市圈年度论坛等平台作用，加强不同城市间规划知识分享，更好促进区域规划认知同步提升与共识高效交流。

### 多尺度联动，促进繁荣、韧性能力及文化影响力提升

于涛方（清华大学建筑学院院长特聘副教授、博士生导师）

长三角地区在中国区域发展中最具整体竞争力。区位及自然条件佳，经济总量及发展水平强，产业结构多样，发展动力多元，文化底蕴及人力资本雄厚。在经历了市场、政府，中央、地方，小城镇、中心城市，内生、外生等多模式驱动下，长三角地区的一体化在国内甚至在国际上都表现得非常突出，可谓范本。

但一体化是一个持续的、不断调整和调解的持续进程。在过去，长三角的区域一体化在区域交通互联互通、基础设施共建共享、环境保护联防联控、纵向传导和横向互动的政府间协作和治理能力建设等方面持续螺旋式进展，从区域治理的角度，这些方式将仍然是未来的关键选择。

作为国家综合发展和一体化水平最强的地区，在国家高质量发展理念下，长三角未来的一体化的方向必然也是高质量面向的。在新的国内外政治经济环境下，一方面，长三角地区在国家发展模式转型、提升国家的国际竞争力、实现中国式现代化目标中的“龙头”和“引擎”任务更加艰巨；另一方面，与其他地区一样，长三角地区本身也面临着经济发展模式和发展动力的多重挑战和问题，尤其是如何提升投资的经济回报和产出水平，如何激发投资和创新主体的积极性和能动性等方面。据此，让长三角更集聚来促进创新和繁荣发展、更韧性来促进复杂系统的可适应性和安全性、更有文化凝聚力重塑长三角的人居“天堂”辉煌，是规划领域促进区域一体化发展的重要战略考虑。

第一，多尺度空间联动。首先，世界级的城市群都是在不同的区域尺度发挥“掌控”影响力的，无论是大纽约地区、大东京地区、大伦敦地区还是其他世界级城市地区均是如此。长三角地区在中国历史上可谓“江浙熟天下足”，近代曾是远东地区的龙头和中心，在改革开放后，在沿海和沿长江发展中也扮演着不可替代的龙头作用。实际上，长三角地区的不断“扩容”趋势中，也可以看出其直接影响力的多尺度扩张和变化规律。从规划来讲，一方面要进一步加强对沿海地区重要城市和港口机场等基础设施的互联互通，上海经南通北上连云港、日照到青岛，乃至天津大连，上海经宁波南下温州、宁德到福州、厦门，乃至广州和北部湾，进一步巩固推动经徽沿江地区，链接中三

角区域，进一步辐射川渝地区；另一方面通过国家高铁等区域交通廊道，促进与江西、湖南、贵州到云南、西藏等西南方向，促进与安徽、河南到陕西内蒙古等西北方向的要素流动，进一步提升长三角的掌控能力，提升上海的航运中心和金融中心、贸易中心等地位。其次，在外延扩容的同时，“核心”地区，尤其是沪宁杭为中心的江浙沪地区也更需要提质集聚的一体化路径。在经历了长达30至40年的快速发展后，经历了初级要素驱动发展、投资驱动发展之后，长三角地区乃至全国进入了到创新驱动发展的阶段，一个可谓全新的“调节”周期开启：新的起步、腾飞、加速和匀速阶段周期，新的从非均衡到均衡周期，从增长极、轴带到网络的发展周期。在集聚、密度和规模报酬递增的理念下，“回归东部地区、回归特大城市、回归中心城区”是当前阶段创新驱动、投资汇报、财政等风险规避的重要理念，这在国家“十四五”规划中得到了充分的体现。因此，在狭义的长三角地区，上海、南京和杭州等中心城市高端服务业实力、人力资本水平、科研创新能力成为区域一体化的重要基础和推动力，同时推动以上海、南京、杭州等为中心的都市圈建设，也是同样的道理。在未来，不遗余力地在特大和超大城市的中心城区、在都市圈等的公共资源的投入和规划引导是新时代长三角一体化发展的重要空间措施。

第二，遵循复杂巨系统的发展规律，提升和发挥韧性和适应性发展能力。长三角地区可谓一个复杂巨系统，体现在自然、经济、社会以及城乡聚落等各方面。对于这样一个巨系统，规划一方面需要通过工程技术手段、智能智慧方式来精细化的治理、安排，规避风险、提升绩效；另一方面，在精细化负面清单和严格明确生态和灾害底线空间管控的基础上，需要提升和发挥区域的韧性和适应性能力，发挥长三角自下而上地方和民间社会创新和适应性探索的能动性。在市场经济不断完善的今天，更需要发挥不同层级人居单元的比较优势，创新智慧要注重民间、社会力量，创新驱动要注重市场驱动、地方能动，繁荣和创新不能完全靠规划、靠政府。

第三，重塑人居天堂辉煌面向的一体化。未来长三角地区的影响力不仅仅体现在出口加工、制造业发展、地区生产总值，而且也应将文化凝聚力、山清水秀的人居环境等视为投资和宜居的关键要素。当前至关重要的经济发展也不仅仅取决于进出口、消费和投资，人力资本的吸引和集聚也应成为重要的方面。历史上，长三角在生态、文化、社会等方面吸引了五湖四海的人，创造了举世瞩目的地区文化和人居环境。世界上其他发达的城市群，大伦敦地区、大纽约地区等也无时无刻不重视区域的文化凝聚力、区域的生态环境品质和世界影响力。下一步的区域一体化应该把重塑天堂人居辉煌作为重要的目标。首先，要拨乱反正，构建江河湖海洼、山水林田湖草等自然体系；其次，要保护传承好长三角的世界瞩目的多元文化遗产；第三，要通过一定的空间激励措施，为未来的文化蓬勃发展提供载体和温床。

以创新的一体化规划促长三角高质量发展与高水平治理

张京祥(南京大学建筑与城市规划学院教授,中国城市规划学会常务理事)

长三角一体化是支撑中国应对全球新发展环境、回应新时代发展要求的一项重大国家战略,相应的一体化规划也必须在新的背景中进行积极的转型与创新。总之,要以创新的一体化规划来促进长三角实现高质量发展与高水平治理,这主要体现在以下几个方面。

### 1. 以新视角认识新时代区域一体化规划的重大意义

区域一体化规划并非新的事物,尤其是从1980年代以来,中国已经自上而下、自下而上有了较为丰富的实践探索。近年来受“逆全球化”及新冠疫情等影响,全球的产业链、供应链“近域重组”已经成为显著的趋势;同时,为了有效实施“国内国际双循环”战略,国家提出了建设“全国统一大市场”的要求,但长期以来受“行政区经济”影响所导致的市场与要素流动被分割局面,依然普遍存在。因此,新时代的长三角一体化规划要求我们不能像过去那样仅局限于空间共划、环境共保、基础设施共建、社会服务共享等方面,而更需要关注如何通过一体化规划来促进区域内产业链、供应链的优化重组,从而兼顾产业发展的效率质量与安全韧性,更要关注如何通过一体化规划来打破市场与要素流动、配置的门槛制约,从而通过长三角一体化的引领示范效应来撬动全国统一大市场的建设。

### 2. 以新理念将一体化规划作为区域多主体竞合治理的平台

一体化规划的最大特点是要面对区域内诸多的地方利益主体,国内外的实践一再证明:成功的区域规划一定是自上而下与自下而上反复博弈并最终走向协同融合的结果。不能高举“区域一体化”的旗帜而忽视甚至拒绝地方主体的合理诉求,也不能因为迁就地方的利益诉求而将区域规划变成简单的“拼盘式规划”。近年来国内各地的区域一体化规划实践证明,那些单纯自上而下推动的、缺乏区域内广泛共识的、停留在空洞口号化的一体化规划都难以真正实施。必须以新的理念将一体化规划的组织体系、规划的编制与实施过程构建成一个区域内多主体竞合治理的协商平台,规划既要承认并尊重各利益主体的合理诉求,也要积极作为、创新路径、谋求共识与共同的行动。因此从这个意义上讲,区域一体化规划的编制形式与过程往往要比最终的那个“规划文本”来得更有意义、影响更为深远。近年来,在长三角一体化规划、上海大都市圈规划等的编制实践中,大家已经开始注意发挥一体化规划的“治理平台”作用,并且已经取得了很好的效果。

### 3. 以制度与政策设计重构一体化规划的编制与实施逻辑

不同于城市辖区内空间用途管制型的实施规划,区域一体化规划一般无法直接作用于具体的空间用途管制,其本质是促使城市间达成“共同行为准则”、促进采取“区域共同行动”。但是,区域内的各城市政府也是基于各种利益博弈、权衡基础上的“理性行动者”,如何让区域一体化规划得到成员城市的认同并能付诸实施,其关键不是在于绘制一张理想的空间愿景蓝图,而是能否设计出一套对区域内各成员城市都有正向激励效

应的制度与政策体系,例如区域内的财税分享政策、耕保补偿与建设用地指标交易政策、生态产品跨区域价值实现机制,等等。总之,精巧的制度架构与政策设计才是区域一体化规划编制与实施的真正底层逻辑。近年来在两省一市共建的长三角生态绿色一体化发展示范区,已经看到了这方面的实践探索,一些成功的做法、经验与创新政策已经向区域外进行推广、复制。

### 4. 以“有为政府+有效市场”激发一体化规划的实施动力

特定的国情与体制机制作用造成了我国各地“行政区经济”现象的广泛存在。在“行政区经济”的作用下,地方政府既是区域一体化的积极推动者,但常常也是区域一体化的最大“阻碍者”。因此,区域一体化规划的实施并不能完全靠政府的力量,政府在某些领域的适当退后恰恰给一体化留下了空间,有利于一体化的实现。区域一体化规划应当同时考虑如何发挥政府、市场与社会的作用,应该清晰界定政府与市场、社会主体的行为边界:政府在其中主要是制定一体化的规则、制度与政策,进行基础设施建设与提供公共服务;市场在其中主要是进行各种发展型资源要素的高效配置与流转重组,保持强劲的要素流动与发展活力;社会力量在其中的主要作用是助推一体化的广泛共识,推动多层次、多样化的社会交往并形成积极的区域合作舆论氛围。

简述“长三角区域国土空间规划”的底线、引领和协同视域

赵氏(同济大学建筑与城市规划学院教授,中国城市规划学会规划实施分会、国外城市规划分会副主任委员)

“长三角一体化发展”已经讲了多年,做过的研究和制定过的规划也不胜枚举,目前的一体化发展程度也已经很高。但新时代的长三角区域一体化发展要以更高水平和更高质量为目标,其空间规划编制和实施有着新的语境和诉求。

就空间单元而言,目前的规划对象“长三角区域”是地理学意义上的“长江三角洲”的扩展。据2019年中共中央 国务院印发的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》,其规划范围包括上海市、江苏省、浙江省、安徽省全域,同时以上海、南京、无锡、常州、苏州、南通、扬州、镇江、盐城、泰州、杭州、宁波、温州、湖州、嘉兴、绍兴、金华、舟山、台州、合肥、芜湖、马鞍山、铜陵、安庆、滁州、池州、宣城等27个城市为中心区,因而这是一个对应于行政区域的国土空间范畴。

为了促进长三角区域一体化和高质量发展,需要有相应的跨行政区的规划编制和实施机制。目前,上海市、江苏省、浙江省、安徽省以及各地市都已经制定了经济社会发展规划和国土空间规划;“长三角区域国土空间规划”则应是一项上位规划,其编制应落实和深化《全国国土空间规划纲要》,并在空间安排上衔接和落实《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》所提出的相关要求。“长三角区域国土空间规划”的基本作用应是对关系区域整体高质量发展的空间资源配置和管控作出补充性安排和规定,因而这项规划不需要针对区域“全要素”和“面面俱到”。在编制和成果形式上也应积极探索和创新,如以约束性和指导性规定相结合,形成开放式和动态的“1+N”成果体

系等。

针对长三角区域的现实发展条件和国家使命，“长三角区域国土空间规划”的编制尤其要重视底线、引领、协同等问题。简要阐述如下。

首先是底线，即要着力于规划建构区域性生态保护的整体空间框架和提出行动指引，以加强生态空间共保、维护好长三角可持续发展的共同生命线，并共同建设绿色美丽大家园。长三角拥江面海，区域内有着诸多河川、湖泊和山脉，其沿海生态廊道、长江生态廊道、淮河—洪泽湖生态廊道，太湖流域，以及皖南—浙西—浙南山区等的生态体系保护框架都需要跨政区建构；在实施方面，既要落实省、市国土空间规划的生态环境分区管治，更要运作省际统筹、共同标准和共同行动。此外，建设沿海、长江、淮河、京杭大运河、太湖等江河湖岸防护林体系，以及建立生态补偿保护机制和污染赔偿机制等，也都需要有跨政区的协同规划和合作机制。

其次是引领，即以长三角科创中心建设为核心任务和顶层目标，在规划中要梳理区域的科技创新空间体系，进而优化空间资源配置。“瞄准世界科技前沿和产业化高点，建成具有全国影响力的科技创新和制造业研发高地”，这是长三角需要承担的国家使命。长三角区域的科技力量很强，目前正在推进上海全球科创中心和张江科学城、浙江国家信息经济示范区、江苏苏南国家自主创新示范区、安徽合肥综合性国家科学中心和合芜蚌国家自主创新示范区等国家级科技创新政策区建设。与此同时，一些地市甚至县级政区也在推出科创带、科技城、科学城等新型园区的规划和开发计划，其积极性值得肯定，但亟待加强“元治理”，以克服地方的盲目性和避免低水平重复建设。科技创新有很强的规律性，要遵循“基础研究”“应用研究”“开发研究”，以及“原始创新”“技术创新”“产业创新”的逻辑，并要加强科技创新前瞻布局和注重各项资源要素共享。落实到空间规划上，则要明确“科学城”“科技城”“科技产业园”“新兴产业园区”等的不同定位；在当前时间点上，还要统筹规划长三角数据中心，推进区域信息枢纽港建设，实现数据中心和存算资源协同布局。总之，唯有合力打造长三角科技创新共同体，才能实现打造“全国重要创新策源地”的宏伟目标。

最后是协同。在省级和市级国土空间规划已经较为健全，多项地域性和专业性规划已经编制和实施的情形下，为了实现区域一体化和协同发展，“长三角区域国土空间规划”的协调作用则不可或缺。一是都市圈之间的规划协同：长三角区域除了

“上海大都市圈”，还有南京、杭州、合肥、苏锡常、宁波等都市圈，这些都市圈之间在空间存在着叠合，在经济社会发展上存在着交叉联系和辐射，因而不能就都市圈论都市圈规划，而是必须加强都市圈之间的规划建设协同，如上海与近沪地区及苏锡常都市圈的联动发展，南京都市圈与合肥都市圈的协同发展，杭州都市圈与宁波都市圈的协同发展，以及上海大都市圈与南京、杭州都市圈的对接和分工合作。二是区域综合交通体系和重要基础设施建设的规划协同：为了共建轨道上的长三角，目前已经规划布局了集高铁、普铁、城际铁、市域（郊）铁、城轨交通于一体的现代轨道交通运输体系；在公路建设方面，提出了规划布局常泰、龙潭、苏通第二、崇海等过江通道和东海二桥、沪舟甬等跨海通道；在机场和港口建设以及能源等基础设施建设等方面，国家有关部委和长三角各省市也都有宏伟的设想或规划目标。对此，新的区域规划编制要发挥协调作用，既要确保战略性项目和打破重大“瓶颈”，同时也要甄别不合理的地方及部门诉求，并避免重复建设、过大冗余或时序不当。

修回：2024-01