

技术理性与利益博弈:跨界地区协同规划思考

Technological Rationality and Interest Game: Exploration on Cross-border Regional Collaborative Planning in the New Era

刘 珺 LIU Jun

摘 要 党的十九大以后,城市群加速进入高质量一体化发展阶段,省际毗邻、超特大城市外围跨界地区是城市群功能性地域空间协调的重点地带。近年来,跨界地区已经出现基于地方事权平等协商的协同规划实践。以沪苏毗邻地区东平—海永—启隆城镇圈、苏皖毗邻地区江宁—博望一体化示范区、深港毗邻地区落马洲河套区域为例,通过梳理规划编制思路与协商过程,提出技术理性与利益博弈是未来跨界地区协同规划的核心。协同规划编制要考虑整体利益与公众利益,不同类型跨界地区的协同目标和协同重点有所差异。平等协商是所有区域协同发展的必由之路,通过利益博弈达成共识。跨界地区协同规划可以通过专题专项或各乡镇国土空间规划联合编制的方式纳入法定规划体系,完善跨区域共同编制、审查、实施的机制。

Abstract Since the 19th CPC National Congress, urban agglomerations have accelerated into the stage of high-quality integrated development. The cross-border area is the key location for spatial coordination in megacities. In recent years, regional collaborative planning practice based on equal consultation of local powers has emerged in cross-border areas. Taking Dongping-Haiyong-Qilong town circle of Shanghai and Jiangsu, Jiangning-Bowang integrated zone of Jiangsu and Anhui, and Luomazhou-Hetao area adjacent to Shenzhen and Hong Kong as examples, this paper analyzes the planning ideas and the negotiation processes and points out that technical rationality and interest game are the core of cross-border regional collaborative planning. Different types of cross-border areas have different collaborative goals and focus. Equal and efficient consultation is the only way for all regions to achieve coordinated development, and ultimately reach a limited consensus planning oriented by common values. Cross-border regional collaborative planning can be incorporated into the statutory planning system in the form of special topics or joint compilation of territory spatial planning of towns.

关键词 跨界地区;区域协同规划;技术逻辑;利益博弈

Key words cross-border areas; regional collaborative planning; technological rationality; interest game

文章编号 1673-8985 (2022) 03-0101-08 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20220315

作者简介

刘 珺

上海同济城市规划设计研究院有限公司
工程师, 硕士, 693579185@qq.com

为提升区域竞争力,协同发展成为各地方
的重要策略。日本《首都圈整备法》英国《英
格兰东南区域空间战略草案》荷兰《兰斯塔
德空间展望》等各类空间规划中,将区域协同
作为规划编制的出发点。国内也将区域协同上
升为国家战略,2017年党的十九大报告和
中央经济工作会议均提出要实施区域发展战略,

2018年政府工作报告继续明确要完善区域发
展政策,塑造区域发展新格局。不同空间尺
度的区域规划,其规划目标和规划任务有所
差异。城市群规划在宏观层面明确区域总体
定位和发展战略,都市圈规划在中观层面
构建以超特大城市为核心的多维度、多视
角协同策略,而微观层面的跨界地区则更
加关注现实问题,

是具体协同任务导向下的行动规划。本文主要讨论的并非长三角生态绿色一体化发展示范区等国家级战略地区,而是省际毗邻、超特大城市郊区跨界地区。这类地区虽然没有达到国家战略的高度,但往往有条件编制基于地方事权平等协商的规划,是自下而上的空间治理实践,灵活性更强。目前我国法定规划体系和管理体制尚不完全适应跨界地区的规划编制与实施^[18],本文梳理归纳过去跨行政区划工作的演变及局限,结合跨界地区规划实践,提出协同规划编制的技术逻辑与利益博弈的本土经验,并针对体制机制保障提出建议。

1 我国跨行政区划规划工作的演变与研究综述

1.1 我国跨行政区划规划工作的演变过程及特点

在大中小城市协调发展思路下,城镇体系规划应运而生。1980年,全国城市规划会议正式提出“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”的城市建设方针。1989年,我国制定的《城市规划法》明确肯定这一思路,并提出全国和各省、直辖市编制城镇体系规划。建设部于1994年发布《城镇体系规划编制审批办法》,提出城镇体系规划编制以省、市级行政等级为主体,在评估分析城镇发展综合条件的基础上,提出城镇发展战略,并预测规划期内人口规模和城镇化发展水平,统筹安排区域道路交通设施和市政基础设施,逐步形成以“三结构(城镇职能结构、规模结构、空间结构)、一网络(基础设施网络)”为核心内容的体系范式。

区域协同发展战略下,城镇群、都市圈区域规划蓬勃发展。2015年后,我国逐步明确以城镇群为引领的大、中、小城市协调发展的城镇化思路。国家相继提出“海上丝绸之路”“长江经济带”“京津冀”“长三角世界级城市群”“粤港澳大湾区”等概念,打破行政区划,推进跨区域协同,并带动广大腹地发展。城市群及都市圈规划主要提出针对目标共识的战

略框架,包括目标愿景、空间格局、系统支撑和机制保障等内容。

随着区域协同规划的推进,跨界地区作为城市群和都市圈内部重要的空间抓手,得到广泛关注。一类是国家级战略性跨界地区,以长三角生态绿色一体化示范区为代表,包括上海青浦区、江苏苏州吴江区、浙江嘉兴嘉善县,面积约2 300 km²,是由国务院批复成立,能够体现国家战略意图和先进发展理念的重要空间载体,是长三角更高质量一体化发展的先手棋和突破口,肩负践行规划建设新理念的使命^[2]。另一类跨界地区是城市群、都市圈规划或北京、上海等超特大城市新版总体规划中提出的跨界城市组团、跨界城镇圈等功能性地域空间^[19]。《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》明确提出,“支持虹桥—昆山—相城、嘉定—昆山—太仓、金山—平湖、顶山—汉河、浦口—南谯、江宁—博望等省际毗邻区域开展深度合作”。在此基础上,南京国土空间规划提出重点推进顶山—汉河、浦口—南谯、江宁—博望联手共建各具特色的跨界一体化示范区。上海新一轮总体规划也提出崇明东平—江苏海门海永—江苏启东启隆、金山枫泾—松江新浜—浙江嘉善—浙江平湖新埭、嘉定安亭—青浦白鹤—江苏昆山花桥等近沪城镇圈。这类跨界地区的自然环境、历史人文资源本底往往相似,具有地缘、人缘优势,以及明确的需要协同的现实问题(见表1)。

1.2 跨界地区的协同问题

1.2.1 普遍性问题

不论国家级战略性跨界地区,还是省际毗邻、超特大城市郊区跨界地区,往往都会存在一些需要协同的普遍问题。

一是经济发展不平衡,空间诉求差异大。虽然跨界地区大多文化同源^[3]、协同基础较好,但行政边界两侧往往发展不同步。这在超特大城市外围跨界地区表现尤其突出。超特大城市已经进入后工业化时期,注重生态优先、高质量内涵发展路径,区域协同要求共同保护区域资源环境、联通区域生态廊道,在产业发展上构建以自身为顶端的产业价值分工体系,在区域空间格局中要求周边城市做好生态环境、农业生产保障。而周边中小城市基本还处于快速工业化阶段,注重实际的经济利益,扩张发展是主要方向,在区域对接时要求较高层次的产业转移承接,轨道、公路等交通对接,以及生态保护的财政资金支撑等。部分中小城市紧邻大城市生态农业空间,贴边发展,形成大规模、高强度的建设用地开发形态^[10]。比较典型的例子是北京外围的廊坊燕郊开发区,上海外围的昆山花桥商务区、太仓科教新城、吴江汾湖新城等。

二是空间治理割裂,规划建设缺乏协作,出现交通不对接、设施不整合、生态难共保、环境难治理等诸多问题。具体表现为交通路网在道路走向、红线宽度、道路等级等方面没有良

表1 相关区域规划类型、规划地位、主要内容与编制审批主体一览表

Tab.1 Regional planning types, status, main contents, preparation and approval institutions

规划类型	规划地位	空间范围	编制与审批主体	举例
城镇体系规划	法定规划	以国家、省、自治区边界为规划编制单元	国务院城乡规划主管部门会同国务院有关部门组织编制全国城镇体系规划,报国务院审批。省、自治区人民政府组织编制省域城镇体系规划,报国务院审批	国家、省、自治区城镇体系规划
城市群、都市圈区域规划	非法定规划,战略导向的协同发展规划	以跨省多个地级市为单元	上级人民政府相关主管部门牵头编制与审批;或本级人民政府相关主管部门共同编制,共同审批	京津冀、长三角、粤港澳大湾区城市群规划,上海、南京都市圈规划等
跨界地区协同规划	非法定规划,行动导向的协同发展规划	根据实际情况确定	上级人民政府相关主管部门牵头编制与审批;或本级人民政府相关主管部门共同编制,共同审批	近沪跨界城镇群规划、省际毗邻地区一体化示范区规划等

资料来源:笔者自制。

好衔接,出现断头路、断头桥的现象^[4];跨行政区在养老保险转移、医保互通等方面存在障碍;跨界地区生态资源的维护和空间整治有难度,由于局部地区易出现城市无序蔓延和突破城市开发边界、蚕食生态保护用地的现象,造成区域生态框架的系统性和连通性被破坏^[5];各地对跨区域的水环境、大气环境治理要求和标准也存在差异,这是京津冀地区频发严重的雾霾天气的原因之一。

三是跨界地区主体多元,缺乏协调机制。跨界地区往往涉及多个省份、多个地方政府,行政边界划定了地方政府的权力,造成每个地区都不顾整体绩效效率,从自身利益出发在规划对接中获取最大的价值,制约了资源的优化配置及区域融合。由于缺乏有效的协调机制,使跨省市的规划管控失位,各方利益难以平衡,致使本该相互融合的跨界区域规划变成行政区规划的“拼盘”。

1.2.2 差异性问题的

国家级战略性跨界地区与省际毗邻、超特大城市郊区跨界地区的协同规划面临一些差异性问题的。国家级战略性跨界地区更加强调目标导向,关注的是发展现状与目标愿景之间的现实差距。长三角生态绿色一体化示范区以“生态优势转化新标杆、绿色创新发展新高地、一体化制度创新试验田、人与自然和谐宜居新典范”为战略目标,审视生态、创新、制度的差距,致力于探索人与自然和谐共生的发展路径。体制机制层面,国家级示范区得以打破传统行政壁垒,被赋予更多的行政管理和经济管理的权限。通过设立国家级区域协同发展领导小组等方式,进行一定程度的顶层权力设计,收束或让渡地方政府的发展与规划的自主权。

省际毗邻、超特大城市郊区跨界地区更加强调问题导向,是针对具体问题提出具体任务的行动方案,以明确的行动指引推动规划落实。体制机制层面,参照西方国家在区域治理议题中的市场化利益交换制度,在地方事权主导下平等协商,侧重“利益交换”与“利益博弈”。因此,这类跨界地区协同规划在规划约束传导和规划实施落实等方面,相比国家级战略

性跨界地区具有更多的制度障碍,协同过程往往会更加复杂和曲折,涉及多层级协同治理主体。以沪苏毗邻的崇明岛东平—海永—启隆城镇圈为例,因为缺乏能够代表毗邻各县市共同利益的“权威主体”,上海市规划和自然资源局(以下简称“上海市规划资源局”)与南通市政府,上海市崇明区政府与南通市海门、启东两地人民政府,东平镇、海永镇、启隆镇人民政府等3个层级治理主体同时参与整个协同规划过程(见表2)。

1.3 我国近期规划实践

从近期开展的跨界地区协同规划和地方实践来看,在协同内容和协同机制层面有一定积累和认识。规划导向上,跨界地区的建设不是单一关注某个城市的利益,也不是单一强化产业功能,而是统筹协调区域整体资源配置和未来发展^[6]。规划内容上,大多关注生态共保、交通引导、产业协作和设施共建共享等方面空间管制跨界联动^[7]。为了保证协同规划实施落地,相关研究和实践提出要构建行动计划与项目库,进行体制机制创新^[8-9]。

国内跨界地区规划实践刚刚起步,规划方法和理论研究较少,现有规划体系和体制机制难以适应跨界地区规划编制和实施要求。一方面,跨界地区协同规划有可能成为各地方发展诉求的汇总,乡镇规划的拼合缺乏规划价值判断;与此同时,协同规划内容缺乏对于不同地区资源特色和现实问题的讨论与挖掘,对于协同重点的差异性考虑较少,规划的技术理性需要进一步强化。另一方面,目前跨界地区协同更多停留在规划编制层面,缺乏对规划实施动

力和实施路径的思考。核心利益焦点往往是规划实施的突破口,与之适应的体制机制是规划实施的保障^[10]。尽管也有一些区域发展规划、市长联席会议等机制,但自上而下的协调未必能够反映各主体的诉求,作为非法定规划缺乏实施保障。考虑到两类跨界地区各自的特点,尤其是国家级战略性跨界地区的特殊性,本文主要关注省际毗邻、超特大城市郊区跨界地区,聚焦协同规划编制的技术理性与利益博弈两个方面,试图构建跨界地区规划编制与实施路径。

2 构建基于技术理性与利益博弈的跨界地区协同规划思考框架

跨界地区协同规划是相关利益主体分配空间资源的重要工具^[11]。一方面,技术理性是协同规划的基石和价值导向所在。跨界地区协同规划要从区域整体利益出发,秉持长远的战略眼光,为跨界地区设计综合最优的发展方案,这一过程离不开技术理性的支撑。另一方面,利益博弈是决定协同规划推进落实的关键和重要实施动力。跨界地区协同规划虽然不是法定规划,但应该是区域内各城市平等协商达成共识的约束性契约,可以指导各城市制定并执行下位法定规划。只有在平等互惠基础上充分协调各城市利益冲突,才能实现合作共赢,跨界规划才能得以实施。

2.1 跨界地区协同规划技术理性探索

(1) 跨界地区协同规划技术理性的重要性

城市规划的技术理性要求以城市公共利

表2 跨界地区规划工作特点

Tab.2 Characteristics of cross-border regional planning

跨界地区规划类型	地区特点	规划重点	体制机制
国家级战略性跨界地区	体现国家战略意图和先进发展理念的重要空间载体,肩负践行规划建设新理念的使命	强调“目标导向”,关注的是发展现实与目标愿景之间的差距	“权力收束型”,需要一定程度的顶层权力设计,收束或让渡地方政府的发展与规划自主权力 ^{[11]12}
省际毗邻、超特大城市郊区跨界地区	自然环境、历史人文资源本底相似,具有地缘、人缘优势,以及明确的需要协同的现实问题	强调“问题导向”,是针对具体问题提出具体任务的行动方案	“利益交换型”,在地方事权主导下平等协商,侧重利益交换与利益博弈

资料来源:笔者自制。

益为目标,结合充实、完备的专业技术知识,协调土地和空间利用的利益分配。由于技术理性强调长远综合、公平正义的规划价值观,城市规划需要在正确的价值导向和发展方向的约束范围内找到最优的空间方案。但无论是规划编制还是建设管理,往往都是政府行为,规划技术内容难免被规范化和制度化,而制度环境属性反过来会影响规划价值的判断。这在跨界地区表现尤其突出。跨界地区的两边地方政府往往存在不同的规划目标,对具体项目的实施需求存在差异。这就更需要技术理性对于规划整体方向的把控和对于公共利益的坚守,否则跨界地区协同规划就会成为各方利益的拼盘。

(2) 跨界地区协同规划核心重点

跨界地区协同规划编制需要秉持长远价值观,代表整体利益和公众利益。一是优化城镇发展模式,实现合作共赢。通过协同规划达成发展共识,改变分散发展、低质竞争的状况,实现跨界地区的长远健康发展。二是强化空间格局统筹,实现全域覆盖。改变原有规划局限在各自行政边界内,忽视外围地区的管理模式,体现全域规划的基本原则。三是重构城乡资源配置,实现服务升级。通过城乡公共服务、基础设施配置方式的优化和新功能的植入,切实推动城乡服务均等化、城乡经济社会一体化的发展。

不同跨界地区要有明确的协同重点,而这些协同重点就是推动跨界规划实施的重要抓手。京津冀协同规划为缓解北京交通拥挤、资源紧缺等大城市病,重点推动非核心功能疏解,做好“减法”,腾出空间,疏解不符合首都功能的产业,与周边地区协同发展。港深落马洲河套地区依托高度国际化的香港,关注科技创新功能统筹,着力加强内地和香港青年创业者之间的交流。上海为与周边省市协同发展,规划多个跨界城镇圈,其中生态型城镇圈东平—海永—启隆城镇圈重视生态保护、规模管控与建设管控;科创型城镇圈枫泾—新浜—嘉善—新埭城镇圈重视功能协同;城市型城镇圈安亭—花桥—白鹤城镇圈重视同城化建设^[12]。

(3) 基于技术理性的协同规划方法框架

以“目标—空间—行动”为技术框架,讨论协同规划的主要内容。一是目标协同,基于区域发展要求和自身特征问题,分析论证跨界地区在区域中的地位和作用,明确提出具有前瞻性、兼顾各地诉求的发展目标。明确目标共识有利于多维度系统协同内容的推进。二是空间协同,以生态红线和永久基本农田控制线为底线约束,凸显资源本底特色,落实战略性发展廊道和空间板块,明确总体空间格局。挖掘生态风景要素、特色功能要素和交通廊道要素,基于资源特征和发展趋势,识别重要发展走廊、重点功能板块、重要城镇地区等各类功能空间载体。重点针对跨界地区重要生态区块、功能区块和具有发展潜力的区块,划分生态保育、文化提升、产业发展等多种类型,提出针对性的规划管控要求。三是行动协同,关注生态、交通、设施、产业、风貌等各系统的协调整合,针对具体问题形成行动计划,提高规划的有效性和可实施性。生态协同上,划定生态底线,构建生态网络,依托农田、森林、水系、区域道路等空间要素明确重点生态走廊。交通协同上,落实上位规划骨干路网的规划要求,在综合分析区域道路交通需求的基础上,明确区域内外联系主要道路的等级、线型和布局。设施协同上,结合公共中心体系,分级分类配置文体卫等公共服务设施,协调市政基础设施和管网布局。产业协同上,重点明确跨界地区重要产业板块的空间布局。风貌协同上,明确总体风貌定位,保护自然山水格局,优化城镇形态,保护古镇和古村落历史风貌(见图1)。同时,构建协同规划内容的约束传导机制,制订近期行动指引,明确近期生态保育、道路交通、公共服务设施、市政基础设施等方面的重点协同事项和跨界协同重点空间。

2.2 跨界地区协同过程与利益博弈

区域协同规划能否在编制后得以执行和实施,关键在于规划编制内容在考虑整体利益的同时是否落实了地方主体的利益诉求。不同

于一般规划类型,跨界地区涉及跨行政区多主体、多部门协同,而各主体间往往在经济发展目标和发展诉求方面不一致,因此跨界地区规划编制是一个利益博弈的过程。近年来省际毗邻、超特大城市郊区跨界地区的空间治理实践萌芽,这些实践的模式与经验可以对未来跨界地区协同予以指导。本文分别以沪苏毗邻地区东平—海永—启隆城镇圈、苏皖毗邻地区江宁—博望一体化示范区、深港毗邻地区落马洲河套地区为例,梳理各主体开展跨界协同的阶段过程和关键事项,归纳底线博弈型、有限共识型和协同共生型3种协同规划的特点,为跨界地区规划提供本土经验。

(1) 底线博弈型规划:以沪苏毗邻地区东平—海永—启隆城镇圈为例

沪苏毗邻地区东平—海永—启隆城镇圈位于世界级生态岛崇明岛北侧,包括上海崇明的东平镇,江苏南通海门海永镇、启东启隆镇,以及三镇之间、隶属崇明区其他乡镇的围垦飞地,总面积为244.5 km²(见图2-图3)。自1999年经国家民政部、上海市、江苏省长期协商,上海、江苏界线得以调整。崇明岛绝大部分面积都归属上海市,仅北部海永、启隆两个乡镇归属江苏省南通市。此后,医保报销、水电供应、道路建设等问题在区县、乡镇层面已协调解决。崇明世界级生态岛建设目标提出后,上海更加注重生态保护,强调生态立岛,坚持高标准、高质量建设,明确提出全岛管控开发强度。南通从自身发展阶段出发,更关注与上海的融合对接,将启隆、海永作为对接上海的先行地。

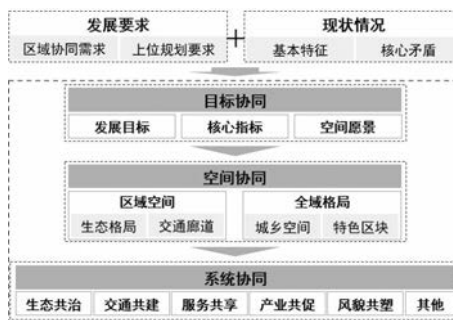


图1 跨界协同规划编制技术路线示意图
Fig.1 Technical roadmap for cross-border collaborative planning

资料来源:笔者自绘。

这就造成海永、启隆镇在功能业态、空间模式方面更偏向于大规模的开发,尤其是主题乐园的建设与崇明岛的本底特色有明显冲突,且短时间大流量的客流给生态岛的承载能力带来较大压力。基于现实矛盾,沪苏两地共同委托编制东平—海永—启隆城镇圈协同规划。这也是两省协同的第一步。

东平—海永—启隆城镇圈协同规划中,生态保护要求下的建设用地规模管控是需要

协同的核心问题(见表3)。上海要求城镇圈建设用地减量,整体开发强度控制在16.5%以下。同时,为了避免过境交通影响生态环境,提出高速公路、高速铁路不穿岛的空间方案。南通认可生态保育理念,但考虑到已出让用地回收难度,提出放松用地规模管控要求,并在更大范围内强化交通联系,包括明确北沿江高铁、沪通城际的走向和线型,增设G40崇启大桥靠近南通两镇的高速出入口等。可以说,用

地规模和区域交通联系是规划双方核心利益焦点,而崇明岛开发强度控制在16.5%以下是上海此轮协同规划建设的底线。为了实现管控崇明岛开发强度的目标,上海市规划资源局与南通市、启东市、海门市政府等相关部门开展多轮沟通协商。历经一年时间,在上海市规划资源局和南通市政府共同组织召开崇明世界级生态岛区域协同规划会议上才最终达成共识,会上双方基本肯定了城镇圈整体开发强度控制在16.5%的方案,明确针对后续已出让土地的退出问题应由双方共同解决,同时尽早研究论证北沿江城际通道选址位置。

东平—海永—启隆城镇圈规划中的协同可以看作是为达成开发强度管控这一底线目标,双方不断让步的过程。而南通争取的利益并非针对城镇圈内部的经济、设施配置,而是在更大范围内与上海强化交通联系和承接上海产业转移的诉求。可以说,需要协同的核心问题在城镇圈内部,但解决方案却要跳出具体协同地区,从区域层面做出利益让渡。这就造成受事权限制,乡镇甚至区县能够解决的问题有限,只有以协同地区为支点谋求更大范围的协同,才能够破题,达到互惠共赢。

表3 海永、启隆两镇用地出让情况梳理

Tab.3 Land transfer situations of Haiyong Town and Qilong Town

用地出让情况	海永		启隆		合计	
	建设用地 /km ²	开发强度 /%	建设用地 / km ²	开发强度 /%	建设用地 / km ²	开发强度 /%
已建成	2.75	21.0	3.66	7.9	6.41	10.8
已批在建	0.17		0.12		0.29	23.6
已供未建 ^①	1.30	9.3	6.61	13.8	7.91	12.8
已征未供 ^②	0.76	5.5	0.67	1.4	1.43	2.3
已围未征用地 ^③	1.61	11.6	1.33	2.8	2.94	4.7
合计	6.59	47.4	12.39	25.8	18.98	30.6

注:①已供未建用地:指土地已出让,并办理建设用地规划许可证、建设用地批准书及国有土地使用权证的,修建性详细规划方案已上报审查,因生态岛建设而暂停办理后续审批手续的用地,该类用地已基本完成前期一级开发工作。②已征未供用地:指已完成围垦土地的一级开发并收储,因生态岛建设而暂停挂牌出让的用地。该类用地均位于长岛,已被征用为国有建设用地并缴纳了土地转用等相关费用,现已基本完成前期一级开发工作。③已围未征用地:指已完成滩涂围垦并实施一级开发的用地,土地尚未评估收储。

资料来源:南通市自然资源和规划局。

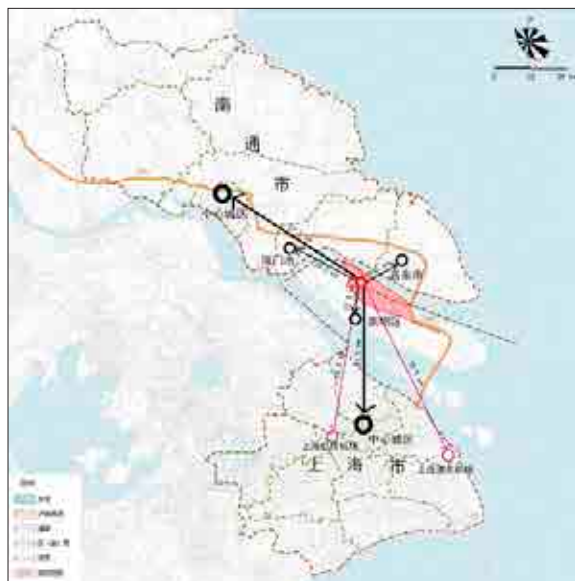


图2 东平—海永—启隆城镇圈区位图

Fig.2 Location map of Dongping-Haiyong-Qilong town circle

资料来源:《东平—海永—启隆跨行政区域城镇圈协同规划》。



图3 东平—海永—启隆城镇圈概念规划图

Fig.3 Conceptual plan of Dongping-Haiyong-Qilong town circle

资料来源:《东平—海永—启隆跨行政区域城镇圈协同规划》。

(2) 有限共识型规划:以苏皖毗邻地区江宁—博望一体化示范区为例

苏皖毗邻地区江宁—博望一体化示范区位于南京市江宁区横溪街道和马鞍山市博望区丹阳镇的交界处,总面积约30 km²(见图4-图5)。该地区地缘相近,人缘相亲,彼此文化认同。两镇居民“一脚踏两镇,鸡鸣闻两省”,共用商业街、农贸市场和庙会。2016年,在此成立苏皖首个“两省一街”警务室,开展跨省警务协作。2019年5月,中共中央、国务院发布《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》明确提出江宁—博望跨界一体化示范区,两地人民政府积极对接,目前示范区建设指挥部在江宁区丹阳社区实现合署办公,同时开展建立联席会议、警务及司法协作、跨界联合执法、重大信息通报共享、扫黑除恶等10个方面工作内容。

江宁—博望一体化示范区协同规划中,并不存在类似崇明岛生态保育的刚性指标,而是在发展目标、空间方案上争取最大程度的共识。江宁区自然资源和规划局与博望区人民政府经过多次对接,发展目标层面两地思路高度一致,要打造创新驱动的高质量发展地区,利用江苏、安徽的科研和产业创新资源,建设承

接创新转化和转移的区域赋能地。空间方案层面达成有限共识,两地均认为未来示范区范围内是组团式、网格化、田园风的空间布局理念,但具体的用地规模难以确定。因此,江宁—博望一体化示范区聚焦主要矛盾,在示范区起步区范围内按照统一空间方案有序实施建设,而外围产城融合组团的数量和规模根据两地各自建设的用地指标情况弹性布局。近期起步区的建设除了江宁区、博望区共同建设的宁博创智谷之外,两地还可以各有一片近期实施的空间抓手,以满足用地需求。

江宁—博望一体化示范区规划中的协同是在有限共识的基础上提出折衷方案。这个方案既符合两地共同的发展目标和空间布局理念,也在一定程度上弹性处理了用地规模难以达成共识的矛盾,两地后续在实施层面更具有灵活性。

(3) 协同共生型规划:以深港毗邻地区落马洲河套地区为例

落马洲河套地区毗邻香港及深圳边界,原位于深圳市行政区域内,在1997年深圳河治理工程完成后,纳入香港特别行政区范围,面积约87.7 hm²,紧邻深圳福田口岸和皇岗口岸。因为独特的历史背景,其发展面临很多

限制,包括两地合作发展的机制、生态环境的保育和基础建设的缺乏等。深港两地政府于2009年启动共同组织开展落马洲河套地区的综合研究,规划重点关注地区功能空间布局,提出以高等教育为主,辅以高新科技研发及文化创意产业的知识科技交流区。具体指引包括:一是取得发展目标共识,将该地区建成跨界人才培育的知识和科技交流枢纽;二是功能协调布局,香港地区负责商业配套、公共服务和社区发展,深圳地区以口岸综合功能、科技信息功能和房地产开发为主;三是生活服务共享,该地区向大陆居民提供港式医疗、教育与购物服务。2011年11月,港深双方签署《推进落马洲河套地区共同开发工作的合作协议书》,同意在“一国两制”大原则下,按“共同开发、共享成果”原则,合作推动河套地区发展。2017年1月3日,两地正式签署《关于港深推进落马洲河套地区共同发展的合作备忘录》,就河套包括其他飞地的土地业权、合作领域和内容、开发机制及打造深港科技创新合作区等达成基本共识。

落马洲河套地区的协同强调互惠互利,成本收益分摊,深圳和香港获得利益平衡。区域协同机制贴合地方特点,充分考虑不同行政地



图4 江宁—博望一体化示范区区位图
Fig.4 Location map of Jiangning-Bowang integration demonstration area

资料来源:《江宁—博望跨界一体化新型功能区博望片区战略规划研究》。



图5 江宁—博望一体化示范区概念规划图
Fig.5 Conceptual plan of Jiangning-Bowang integration demonstration area

资料来源:《江宁—博望跨界一体化新型功能区博望片区战略规划研究》。

区内不同的政策方针,基于某种共同利益打破体制壁垒,取得共赢局面。

3 协同规划体制机制保障

跨界协同规划的实施除了在编制过程中考虑技术理性和多方利益诉求外,还需要在规划体系、协同体制机制等层面建立相应的保障^[13](见图6)。

3.1 衔接现有法定规划体系

考虑到现有的国土空间规划体系,省际毗邻、超特大城市郊区跨界地区空间统筹可以通过柔性模式嵌入国土空间规划体系。需要空间协调的跨界地区,以在编的市、县区国土空间规划为基础,以专题专项形式开展协同规划编制工作,并将相关内容纳入国土空间规划中予以管控。跨界地区协同规划专题专项在规划体系中起到“承上启下、统筹协调”的作用,既全面承接上位省、市相关规划的要求,也要做到“有用管用”,各项协同内容要有清晰的协同导向和规划原则,便于在下位法定规划中使用及落实实际操作。此外,还可以尝试跨界地区各乡镇联合编制乡镇级国土空间规划,合作编制完成的规划成果报所在市县联合审批。多层次合作、任务导向的柔性空间治理模式已经成为现有体制下跨界地区处理公共事务的有效途径。

3.2 构建决策—协调—执行三级运作体制

我国现行的财政税收、社会保障体制存在行政分割,造成跨界地区协同规划的目标和设想难以实现。参考欧美发达地区的经

验,成立专门的规划组织是跨界地区规划有效管理和顺利实施的重要保障。建议采取决策层、协调层与执行层并行的三级运作协同机制。

一是发挥决策层的决策引领作用。决策层由跨界地区上级行政部门领导担任,开展协同党政领导联席会议和协同市长联席会议。决策层是推动跨界地区协同工作协调与执行的关键,负责商议该地区合作发展的原则、方向、政策等重大事项,决策重大基础设施建设、重大战略资源开发、生态环境共同保护等问题,针对具体重大事项签署合作框架协议,明确战略共识,为进一步推动和深化协同发展奠定基础。

二是协调层构建协同工作框架。协调层由跨界地区所在区县级行政部门组成。协调层贯彻落实党政领导和市长联席会议精神,研究制定年度工作计划,进行年度工作总结。不定期召开例会,负责规划过程中的功能布局、生态保护、道路交通对接、公共设施配套、基础设施共建共享等重大事项的决策协调,推进跨区域重大合作项目建设,就相邻地区的事项进行协商。重点推动医疗设施、文化设施、福利设施和体育设施等方面的设施协同,建议实现社保、卫生、文化、民政、老年人服务等无边界、无歧视的一卡通、一证通、一单通社会公共服务。

三是落实执行层审查监督责任。执行层由具体行政执行部门的相关公务人员构成,采取常态化会议讨论机制,负责具体事务推进,包括协同规划编制、下位法定规划审查和监督规

划实施管理等,并定期开展针对具体事项的专项讨论,相关讨论过程与共识以会议纪要形式上报决策层。

3.3 完善共同编制、审查、实施的机制

由于各方主体有不同的利益诉求,协同规划需要多地区多主体共同编制、共同审批、共同指导下位规划、共同监督实施管理,以保证规划内容是各地真正的发展共识,以此强化对下位法定规划的约束力。由跨界地区所涉及的各行政主体共同组织编制跨界地区协同规划,经“区域协同规划专家委员会”专家审议通过后,由各人民政府以联合发文形式共同认定。对于涉及的各城镇国土空间总体规划、控制性详细规划和各类专项规划,应严格按照跨界协同规划的各项要求共同审查,开展规划编制工作。在规划审查阶段,应通知对方派员参加审查会议,如规划方案符合上位规划,则由所在地政府相关部门按法定程序审批。如对规划方案存在重大分歧,双方在充分协商后仍不能达成共识的,建议提请省际联席会议研究确定。同时,严格按照共同认可的区域协同规划共同进行项目审批、实施。如有特殊要求的重大公共服务项目,由两地政府相关部门派人参加审查会议,充分听取专家意见,如经专家论证后项目确存在合理性,则由所在地政府相关部门按法定程序审批。反之,应由建设单位进行修改,满足法定规划要求。最后,建立及时通报制度。对于违反规划的项目,双方尽快研究协商解决并暂停项目建设;如争议较大并难以协商的项目,可以由崇明世界级生态岛联席会议审定。相关地区需要开展各城镇国土空间总体规划、控制性详细规划及各类专项规划编制,进行各类项目开发建设,应主动提前通知对方政府相关部门,并实现成果信息共享。

4 结语

虽然跨界地区的区位地理条件相似、社会环境类似、历史人文脉络相近、环境本底一致,但在中国过去的制度环境下,跨界地区两侧行

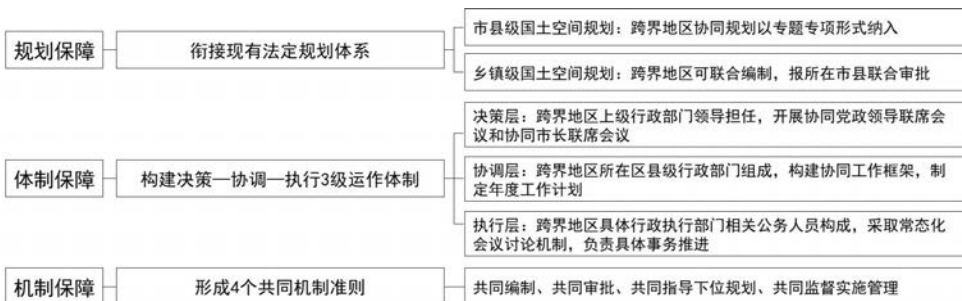


图6 跨界地区规划体制机制保障示意图
Fig.6 Planning system and mechanism in cross-border areas

资料来源:笔者自绘。

政主体各谋发展、各自规划,开展规划统筹协调的机制长期缺位。本文结合近期沪苏毗邻地区东平—海永—启隆城镇圈、苏皖毗邻地区江宁—博望示范区、深港毗邻地区落马洲河套地区3个规划实践,提出技术理性与利益博弈是未来跨界地区协同规划的核心。未来随着更多跨界地区规划的编制,可以进一步总结提炼协同规划的经验和方法,并检验评估规划实践的实施效果。

(本文是在《东平—海永—启隆跨行政区域城镇圈协同规划》《江宁—博望跨界一体化新型功能区博望片区战略规划研究》两个项目研究的基础上归纳提炼而成,感谢中国城市规划设计研究院上海分院规划研究室的教授级高级工程师马璇,高级工程师孙晓敏,工程师张亢,助理工程师梅佳欢、于经纶、李国维。)

参考文献 References

- [1] 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.
GUO Leixian, WU Weijia. A study on spatial planning mechanism in the peripheral cross-border areas of megacities from the perspective of spatial governance[J]. Urban Planning Forum, 2019(6): 8-14.
- [2] 王凯,闫岩,朱碧瑶.新理念下的国家战略地区规划[J].城市规划学刊,2020(6):49-56.
WANG Kai, YAN Yan, ZHU Biyaoyao. Planning of the national strategic areas with new concepts[J]. Urban Planning Forum, 2020(6): 49-56.
- [3] 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 region: contents, system and policy[J]. Shanghai Journal of Economics, 2010(1): 56-64.
- [4] 周肇光.长三角区域一体化政府协调与服务研究[M].合肥:安徽大学出版社,2010.
ZHOU Zhaoguang. Research on government coordination and service of Yangtze River Delta regional economic integration[M]. Hefei: Anhui University Press, 2010.
- [5] 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.
- [6] 邢铭.沈抚同城化建设的若干思考[J].城市规划,2007(10):52-56.
XING Ming. Some thoughts over integration of Shenyang-Fushun metropolitan area[J]. City Planning Review, 2007(10): 52-56.
- [7] 尤勇.区域协调背景下的同城化解析——以江都与扬州为例[J].江苏城市规划,2010(5):29-33.
YOU Yong. Analysis of urban integration in the context of regional coordination: a case study of Jiangdu and Yangzhou[J]. Jiangsu Urban Planning, 2010(5): 29-33.
- [8] 李开平,黎云,吴超,等.城镇密集地区城市规划合作的探索与实践——以“广佛同城”为例[J].规划师,2010,26(9):47-52.
LI Kaiping, LI Yun, WU Chao, et al. Research and practice of planning cooperation in urban cluster areas: the example of Guangzhou Foshan urban integration[J]. Planners, 2010, 26(9): 47-52.
- [9] 严奉天,刘贵利.浅谈省级“跨界地区”规划管理与咨询[J].城市发展研究,2012,19(10):133-136.
YAN Fengtian, LIU Guili. On the provincial the transboundary areas planning and management consulting[J]. Urban Development Studies, 2012, 19(10): 133-136.
- [10] 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,2017,41(9):24-29,57.
CHEN Xiaohui, ZHONG Rui. Cross-boundary coordination plan: a new exploration on regional governance: a case study of Jiangsu Province[J]. City Planning Review, 2017, 41(9): 24-29, 57.
- [11] 魏宗财,陈婷婷,李郁,等.多层次治理视角下跨界地区合作模式探究——以广佛为例[J].地理科学,2016,36(9):1418-1425.
WEI Zongcai, CHEN Tingting, LI Yun, et al. Coordinated development mode of cross-border region of the Guangdong-Hong Kong-Macao Great Bay Area: a case study of Guangzhou-Foshan[J]. Scientia Geographica Sinica, 2016, 36(9): 1418-1425.
- [12] 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.
- [13] 陶希东.中国跨界都市圈规划的体制重建与政策创新[J].城市规划,2008(8):36-43.
TAO Xidong. System reconstruction and policy innovation of cross-border metropolitan area planning in China[J]. City Planning Review, 2008(8): 36-43.