

对上海大都市圈建设使命与对策的几点认识

Thoughts on the Mission and Response to the Shanghai Metropolitan Area

张帆 ZHANG Fan

摘要 在长三角一体化上升为国家战略的背景下,上海大都市圈作为长三角地区经济社会功能的核心引擎,需要更聚焦发挥特大城市的辐射带动作用,在更大范围内承载国家战略和要求。上海及近沪地区已形成具有比较优势的发展基础,并在经济、社会联系上日益紧密,针对现有的问题和挑战,需要从提升动能、强化联系、文化共荣、生态共治、制度协同5个维度构建更高质量一体化的上海大都市圈方案。

Abstract As the integration of the Yangtze River Delta has become a national strategy, the Shanghai Metropolitan Area, which serves as the core engine of economic and social functions in the Yangtze River Delta region, needs to focus more on its leading role as a megacity and to carry national strategies and requirements on a larger scale. Shanghai and the near-Shanghai region have formed development opportunities with comparative advantages and are increasingly close in economic and social relations. To address existing problems and challenges, we need to work on five dimensions, which are motivation improvement, ties strengthening, cultural co-prosperity, ecological co-governance, and institutional synergy, to build a higher-quality integrated Shanghai Metropolitan Area.

关键词 更高质量 | 一体化 | 都市圈

Keywords Higher quality | Integration | Metropolitan area

文章编号 1673-8985 (2019) 02-0001-04 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. sup. 20190201

作者简介

张帆
上海市城市规划设计研究院
院长,教授级高级工程师

长期以来,以主体功能区为导向、城市群为主体形态是推动大中小城市和小城镇协调发展的主要策略。2014年国家出台的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》提出“推进中心城区功能向1小时交通圈地区扩散,培育形成通勤高效、一体发展的都市圈”,2015年国家发展改革委印发《关于进一步加强区域合作工作的指导意见》,进一步提出“推进重点地区一体化发展,支持有条件地区积极探索同城化”,并最终在国家“十三五”规划中

明确了都市圈的作用,即“优化城镇化布局和形态,适当疏解中心城区非核心功能,强化与周边城镇高效通勤和一体发展,促进形成都市圈”。国务院批复的长三角城市群发展规划初步形成了长三角区域、上海大都市圈、节点城市3个空间层面。在区域协同的新要求下,上海大都市圈承载了增强中心城市辐射力、带动周边地区发展的历史使命。同时,由于地处长江三角洲城镇化最密集、经济最发达的地区,具有独特的历史渊源和发展特征,这一地区未来



图1 长三角城市群空间格局示意图
资料来源:长江三角洲城市群发展规划, 2016年。

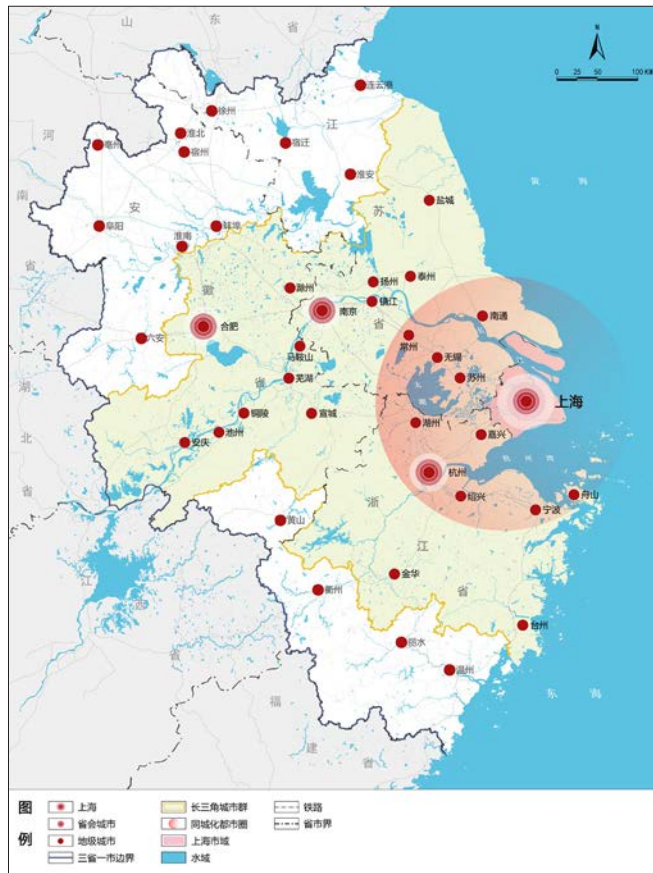


图2 上海及大都市圈空间区位示意图
资料来源:上海市城市总体规划(2017—2035年)。

的一体化策略必然是建立在协同合作的基础上,各取所长,共同承载全球城市核心功能。

1 建设使命

长三角地区有良好的经济基础与合作渊源。当今的上海大都市圈一带是我国著名的鱼米之乡,历来商业贸易繁荣,加之对外通商口岸的作用,因而成为我国经济最发达的地区之一。近代,在资本带动下的工业经济发展孕育了我国最大的工业城市、著名的苏南模式等。自古以来,上海大都市圈一带便是地缘相亲、一衣带水。这里的一体化进程经历了生产制造的经济网络化、国际资本积聚与辐射形成的资本网络化、国际产业转移带来的价值链分工网络化等多个阶段。

首先,习近平总书记要求区域协同走向更高质量的一体化,在新的时代背景下,需承担更高的使命。党的十九大提出实施区域协调

发展战略,习总书记在2018年11月宣布将长三角一体化发展上升为国家战略。上海作为长三角核心城市,需要进一步转型发展。一是要素拓展、全面对接,从产业经济、基础设施到生态文化、民生服务、体制机制的全面对接。二是动能转型、聚焦引擎,聚焦高质量,创新驱动和金融合作。三是关系转换、优势联动,从同质竞争,到分工协作、差异化发展。

其次,上海需要在都市圈内承担龙头带动、开放先行、全面服务的区域作用。在长三角区域一体化发展的国家战略中,上海承担着重要使命。一是要发挥龙头带动作用,代表全球资源配置的亚太门户体现国家核心竞争力,聚焦5个中心构建功能网络。二是要进行改革开放制度创新的先行先试,搭建开放平台,作为改革开放排头兵形成区域可复制经验。三是要全面服务好区域发展,搭建区域资源共享平台,服务长三角、服务全国与服务全球。

最后,上海大都市圈建设需要在更大范围内协调空间资源承载国家战略。上海大都市圈建设是落实长三角区域一体化发展国家战略的重要空间载体和典型样本。《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》《长江三角洲城市群发展规划》正式将都市圈作为疏解特大城市非核心功能、与周边地区经济社会一体化发展的同城化地域(图1)。在严格控制特大城市规模的背景下,“上海2035”总体规划首次明确将近沪90分钟同城化区域作为引领长三角城市群一体化发展的核心功能地域(图2)。

2 发展挑战

一是具有比较优势的发展基础,但综合竞争力不强。3大世界级城市群——京津冀、粤港澳、长三角城市群是我国经济发展的重要引

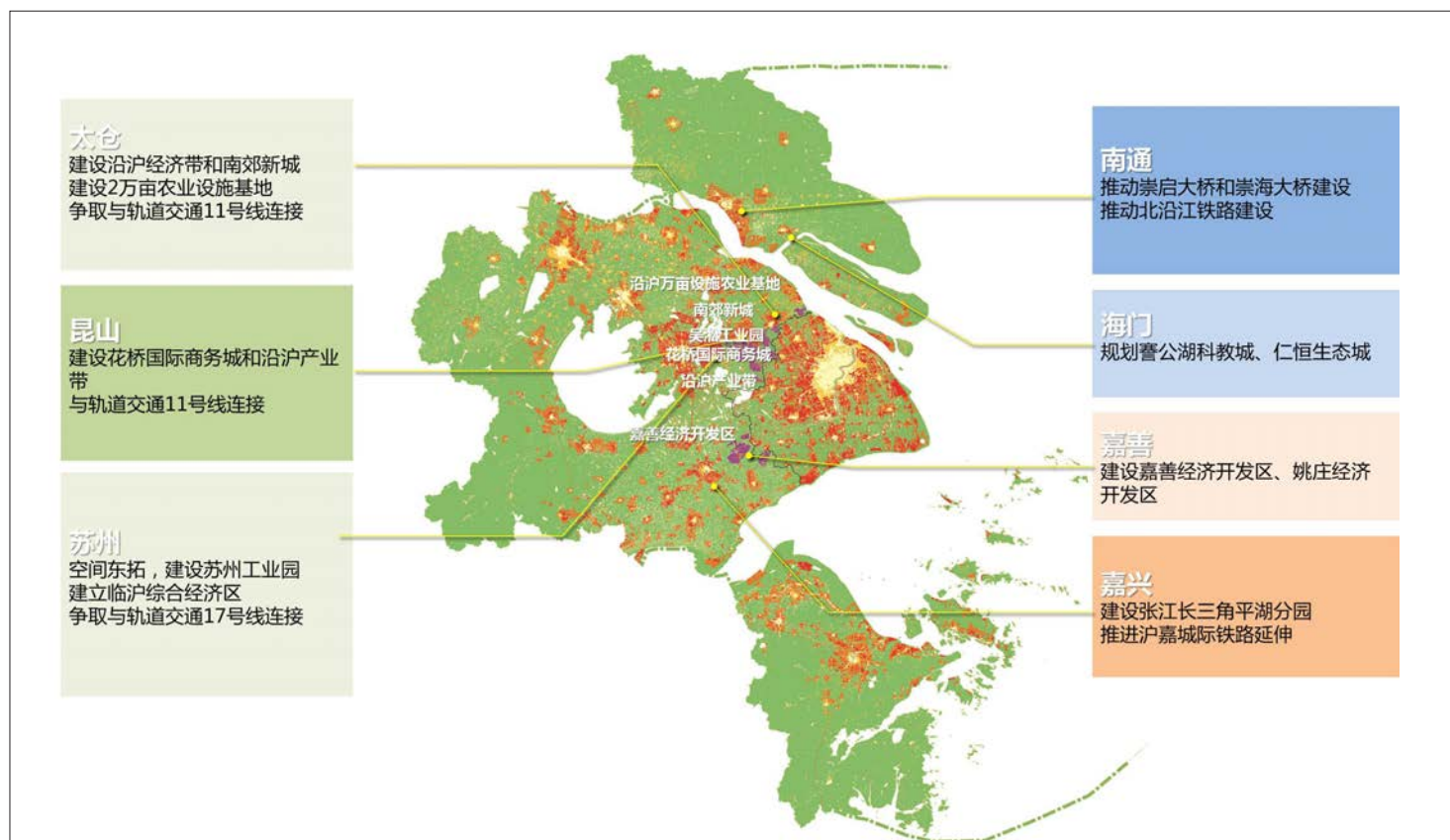


图3 近沪城市对接上海具体空间举措示意图

资料来源:笔者自绘。

擎, 3大世界级城市群以6.3%的国土面积集中了24%的人口, 贡献了47%的GDP。其中, 尤其以上海大都市圈所在的长三角城市群经济和人口密度最高。

二是区域网络日渐凸显, 但创新能力有待提升。上海大都市圈内不同城市之间的经济联系强度不断增强, 区域网络日渐凸显。一方面, 高等级节点城市联系增强。沪宁轴、环杭州湾地区形成经济紧密联系区, 高等级城市跨区域联系增强。总部在上海的企业向外开设分支机构的企业数量是总部在其他城市、分支在上海的企业数量的5倍, 上海在区域内企业经济联系的龙头地位显现。另一方面, 近沪次级节点城市开始嵌入网络。昆山、无锡、苏州与上海的经济联系度增速明显, 近沪区域联系紧密度增强。此外, 嘉善、平湖、溧阳、张家港等次级专业型节点城市作用开始显现。

三是区域社会网络不断加强, 但空间贴

边发展缺乏有序管控。上海市与周边城市的社会网络联系不断增强(图3), 人口日常联系呈现典型的地域邻近性特征。基于腾讯定位数据的上海大都市圈人口流动研究显示, 昆山、苏州市辖区、嘉善县、太仓市的首位联系城市均为上海。数据显示, 上海大都市圈的区域社会网络正由过去的商务圈向商务、生活圈转变。2016年上海与周边城市的地面交通联系呈现出周末强于工作日、节假日强于非节假日的特征。

四是生态问题日益严峻, 亟需共治共保。上海大都市圈面临日益严峻的区域生态环境问题。在土壤方面, 环太湖地区、浙江南部地区、沿江区域存在由重到轻程度不等的土壤污染问题^[1]。在大气方面, 2015年长三角25个地级以上城市达标天数比例在60.0%—90.8%之间, 平均为72.1%, 低于全国平均水平, 并由局部污染转变为区域性、复合型的污染^[2]。在水资

源方面, 2015年太湖湖体总体水质处于IV类, 共检测到蓝藻聚集现象91次^[3]。除水体污染外, 区域水资源不足的问题也日趋严重。

3 对策构想

面对国家战略要求, 如何构建区域更高质量一体化的“上海大都市圈方案”? 首先需要明确这样的基本认识: 一体化不等于一样化、高质量不等于高经济、谋发展不等于大开发。

一是动能+ : 创新先导形成节点城市功能网络。(1) 共建创新驱动平台。大科学设施共享, 科技创新联合攻关, 聚焦重点产业和民生领域, 实现协同发展, 持续实施具有典型示范意义的合作项目。(2) 打造长三角世界级产业集群。对标美国硅谷, 形成科学的产业生态, 在电子信息、高端装备、汽车、家电和纺织服装领域形成一批具有较强国际竞争力的跨国公司和产业集群。(3) 功能互补。聚焦全球城市

核心功能,在都市圈范围内形成金融、制造、科教、文化创意等专业功能的节点城市网络。

二是联系+: 交通网络适应产业结构的变化。(1) 提升门户枢纽功能。依托区域、链接区域、服务区域。(2) 完善城际综合交通网络。提高城际铁路对5万以上人口城镇、高等级公路对城镇的覆盖水平。链接国家高铁网络。都市圈内高等级枢纽服务、高频次商务客流,依托高铁和城际铁路,实现国家级、区域级枢纽之间60 min可达。(3) 支撑次级节点城市功能培育。使次级城市群内节点城市之间30 min可达。

三是文化+: 以江南文化为基底构筑民族文化魅力。浙江的河姆渡文化、上海的崧泽文化相互影响交融,是长三角地区文化亲缘的象征。上海大都市圈作为江南文化的起源地,明清时代就有“江南经济区域”的概念,人口密集、商贸繁荣、文化繁盛。温文儒雅的吴文化、激越高亢的越文化、海纳百川的海派文化,形成具有世界影响力的区域文化。(1) 打造博采众长的文化码头。以湖荡生态资源吸引国际文化艺术与体育赛事,广搭平台弘扬兼容并蓄的海派文化。(2) 形成创新发展的文化源头。实现对标瑞士日内瓦湖区,激发创新创业活力,带动文创产业发展。(3) 塑造创新精神的迸发源头。实现生活方式、文化素养、城市治理模式的全面创新。

四是生态+: 山水田林湖的生命共同体体现生态文明。(1) 统一发展理念。共抓大保护、不搞大开发,划定区域生态红线。(2) 擦亮生态底色。疏通区域蓝网绿脉,以生态资源本底形成江南水乡湖荡风光标志地。(3) 建立区域环境治理与补偿机制。联合开展污染治理、应急处置联动、环境监测、重要信息互联共享等工作。

五是制度+: 以体制机制创新适应高质量一体化发展新要求。(1) 搭建共治共享平台。业界共治+专业委员会+合作组织的公共治理架构。(2) 创新区域开发与共享的财税机制。探索建立跨行政区土地指标流转、项目税收分成、生态环境补偿等机制。(3) 建立统一的综

合数据库。以乡镇街道为基本统计单元,为地区社会、经济、空间作出动态体检,为项目推进提供参考。(4) 强化区域规划的统筹与协调。借助各城市新一轮总规编制的机遇,形成区域规划联盟,制定大都市圈空间发展战略,作为共同行动指引。

4 结语

都市圈作为城市群内部发挥特大城市辐射带动作用的功能载体,是国际大都市快速城镇化阶段解决空间资源统筹、区域功能分工的普遍经验,也是建设卓越全球城市不可或缺的“标配”条件。在全球范围新一轮技术创新浪潮和网络化经济格局的影响下,上海有责任成为国家参与全球竞争、实施创新转型的经济引擎,上海大都市圈正是适应全球城市区域协同发展趋势,发挥中心城市辐射作用、承载国家战略要求的核心空间。在未来的发展中,需要充分发挥上海及周边城市在空间资源整合、经济社会协作、底线资源共保、制度与机制创新方面的巨大潜力,以更为开放的空间体系,注重功能网络联系,聚焦跨界重点协同地区,形成长三角世界级城市群的经济引擎、人居品质高地和生态文明样板。

参考文献 References

- [1] 张慧,高吉喜,官继萍,等.长三角地区生态环境保护形势、问题与建议[J].中国发展,2017(2):5. ZHANG Hui, GAO Jixi, GONG Jiping, et al. Current situation, problems and suggestions on ecological environment protection in the Yangtze River Delta Region[J]. China Development, 2017(2): 5.
- [2] 中华人民共和国环境保护部.2015年中国环境状况公报[Z].2016.6. Ministry of Environmental Protection of the People's Republic of China. China environment status bulletin

2015[Z].2016.6.

- [3] 江苏省生态环境厅.2015年江苏省环境状况公报[Z].2016.6. Department of Ecology and Environment of Jiangsu Province. Environment status bulletin of Jiangsu Province 2015[Z].2016.6.
- [4] 上海市人民政府.上海市城市总体规划(2017—2035)[R].2017. Shanghai Municipal People's Government. Shanghai master plan (2017-2035) [R]. 2017.
- [5] 李君.培育经济增长的“新动能”:对“新经济”概念的再思考[J].商业经济研究,2016(10):137-138. LI Jun. Cultivating the new kinetic energy of economic growth: rethinking the concept of 'new economy' [J]. Commercial Economy Research, 2016(10): 137-138.
- [6] 李帅,何万篷,宋杰封.波兹曼模式:有风景的地方兴起新经济[EB/OL].(2015-08-25)[2017-01-20].http://blog.sina.com.cn/s/blog_c08186de0102vter.html. LI Shuai, HE Wanpeng, SONG Jiefeng. Bozeman mode: the rise of the new economy where there are scenic spots[EB/OL]. (2015-08-25)[2017-01-20]. http://blog.sina.com.cn/s/blog_c08186de0102vter.html.
- [7] 解放日报.对标“卓越的全球城市”,上海应怎么做[N].2016-08-02(17). Jiefang Daily. What can Shanghai learn from benchmarking studies on other excellent global cities[N]. 2016-08-02 (17).