

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

A Study on Territory Spatial Planning of Metropolitan Area: Based on Practice and Exploration of *Spatial Cooperative Planning of Great Shanghai Metropolitan Area*

熊健 孙娟 屠启宇 马璇 张振广 杜凤姣 XIONG Jian, SUN Juan, TU Qiyu, MA Xuan, ZHANG Zhengguang, DU Fengjiao

摘要 基于国内外既有实践探索,重点探讨我国都市圈国土空间规划的定位和作用、空间范围界定、规划原则、编制重点和编制管理等核心问题,认为我国都市圈规划定位应以国土空间规划作为基本属性并兼顾发展规划,空间范围划定应综合考虑地理的邻近性、功能的关联性和行政的完整性,规划组织编制则强调上下结合和平等协商,技术思路重在建立开放平台、聚焦底线与协同,同时要充分考虑全国地区差异性,在规划编制管理方面突出因地制宜和分类管理。最后,对上海大都市圈空间协同规划的实践探索进行总结,主要包括认识其兼具“通勤圈+功能圈”的特殊性,形成的共识目标愿景并开展有限规划,在实施层面形成8大系统行动与5大空间板块行动,并推动建立共同编制、共同认定与共同实施的空间协同机制。

Abstract Building upon existing practical experience at home and abroad, the discussion will focus on core issues including the positioning and the role of metropolitan area plans, spatial definition of metropolitan areas, and principles, priorities and management of metropolitan area planning. We propose that metropolitan area plans should be primarily territory spatial plans which incorporate attributes of development plans. The identification and definition of spatial boundaries of metropolitan areas should comprehensively consider geographical proximity, functional correlation and administrative integrity. The organization of planning processes should emphasize the integration of top-down and bottom-up approaches, and the principle of equality in negotiations. The technical approach should place emphasis on establishing an open platform, and focus on bottom lines and cooperation, while fully consider the geographical differences between regions. The planning management should adapt to local conditions and manage in a categorized approach. Finally, this paper summarizes the practical explorations in the spatial cooperative planning of Great Shanghai Metropolitan Area, including recognizing the "commuter zone + functional zone" dual-character of the Great Shanghai Metropolitan Area, drafting a plan with limited scope based on agreed goals and visions, devising eight systematic actions and five main spatial zones oriented towards implementation, and promoting the establishment of a spatial cooperation mechanism with joint-planning, joint-approval and joint-implementation.

关键词 都市圈;国土空间规划;编制重点;规划定位

Key words metropolitan area; territory spatial planning; compilation priorities; planning positioning

文章编号 1673-8985 (2021) 03-0001-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20210301

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
上海大都市圈规划研究中心主任,正高级工程师
ghj_xiongjian@qq.com

孙娟

清华大学建筑学院2019级创新领军工程博士研究生
中国城市规划设计研究院上海分院院长,上海大都市圈规划研究中心副主任,教授级高级城市规划师

屠启宇

上海社会科学院城市与人口发展研究所副所长
上海大都市圈规划研究中心副主任,研究员

马璇

中国城市规划设计研究院上海分院研究室主任
上海大都市圈规划研究中心,高级城市规划师,硕士

张振广

中国城市规划设计研究院上海分院研究室
上海大都市圈规划研究中心,高级工程师,硕士

杜凤姣

上海市城市规划设计研究院城市规划一所
上海大都市圈规划研究中心,工程师,硕士

0 引言

作为城镇化发展的高级形态,都市圈在国家发展中的地位和作用不断凸显。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确提出“发挥中心城市和城市群带动作用,建设现代化都

*基金项目:2021年住房和城乡建设部研究开发项目“全球城市区域的理论、方法及中国实践研究”资助。

市圈”。在“双循环”的新发展格局下,都市圈将以城市间密切的分工协作,成为参与国内国际双循环的基本单元和参与全球竞争的重要载体。而推动都市圈高质量发展,做好规划协同对接工作尤为重要,编制跨区域的都市圈规划是首要任务。规划的编制有利于践行新发展理念、实现高质量发展的方式创新,有利于促进地方形成协同发展共识、明确共同的价值导向与行动方向,有利于消除城乡区域间行政壁垒、促进人口有序流动和服务共享。在国土空间规划编制背景下,如何开展都市圈国土空间规划编制,是亟待讨论的重点问题。本文在充分借鉴国内外都市圈规划经验的基础上,结合上海大都市圈空间协同规划的实践,提出都市圈国土空间规划编制的思路、方向和重点,以期为全国都市圈规划编制工作提供参考。

1 都市圈国土空间规划的理论与实践综述

1.1 都市圈概念与内涵界定

都市圈概念起源于美国都市区 (Metropolitan Area)。早在20世纪初,美国联邦政府就已经意识到将大城市和其周围地区界定为独立的地理实体,将其作为数据地理统计单元的必要性^[1],并于1910年提出大都市地区 (Metropolitan Districts); 1949年美国协调委员会明确提出大都市区 (Metropolitan Areas, 简称MA) 的概念,主要指在美国核心都市人口密度相对较高、与地区全体经济有密切关系的地理区域。在此基础上,日本借鉴大都市区概念,对国内快速发展的城市及周边地区展开了研究。木内信藏 (1951) 提出大城市圈由中心地域、城市周边地域和市郊外缘广阔腹地3大部分组成,成为日本都市圈研究的开端;之后,日本行政管理厅明确提出“都市圈”的概念,1960年进一步提出“大都市圈”概念,强调由一个核心城市与周边多个中小城市共同组成,相互通勤紧密、内部货物流通。

国内学者在借鉴西方相关理论的基础上,提出都市区、都市圈等概念。两者概念既有联系也有不同,它们都是城市地域空间形态演化的

高级形式,是大城市发展到一定阶段所出现的一种城市群体空间现象。都市区更强调区域较高的非农化水平、中心市与外围邻界县 (市) 的密切联系^[2-3]。都市圈更强调核心城市在一定范围内的辐射带动作用,如沈立人^[4]强调都市圈“以大都市为核心,超越原来边界而延伸到邻近地区”;张京祥等^[5]认为,都市圈是由一个或多个核心城镇,以及与这个核心具有密切社会、经济联系的,具有一定一体化倾向的邻接城镇与地区组成的圈层式结构。同时,2019年国家发改委发布的《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》将都市圈界定为“城市群内部以超大特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心、以1小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态”。

综上所述,既有研究一般将核心城市与周边地区的通勤联系作为都市圈界定的主要指标。然而受行政区划约束,国内跨市通勤联系普遍比较有限,如上海周边城市到上海市区的通勤人口比例仅为1%左右。因此,本文提出采用“1小时交通圈”作为都市圈空间范围的基础,更加强调交通和功能联系。基于此,笔者提出如下界定:都市圈是以超大特大城市或辐射带动功能强的大城市或具有重大战略意义的节点城市为核心,以1小时交通圈为基本范围,包含周边有紧密产业、商务、公共服务、游憩等功能联系的大中小城市和小城镇的跨行政区城镇化空间形态。

1.2 都市圈规划的国际实践探索

国际上,大都市圈规划编制经历了较长时间的探索。如纽约区域规划委员会 (RPA) 分别在1929年、1968年、1996年、2016年编制4版纽约都市圈规划,旧金山湾区自1970年至今已编制完成3版规划,日本东京首都圈规划自1958年至今已编制7版规划。这些规划在定位、思路 and 重点等方面逐渐形成一些可供借鉴的经验。

(1) 规划定位大多为协作式、倡导型的非法定规划。纽约历版都市圈规划均由纽约区域规划协会 (RPA) 组织编制,依靠社会公众力量监督落实。《旧金山湾区2040规划》广泛征集9

个县、101个城镇中官员、规划者、社区组织、商业组织、非营利组织和一般公众的意见,先后召开190多场公开听证会,并利用在线平台、领袖峰会、住房论坛等搜集公众反馈,同时对2 040名湾区居民进行电话民意调查。

(2) 规划思路注重目标引领、空间协同和行动支撑。构建多维度的目标是诸多都市圈的共同选择,纽约都市圈提出公平、健康、繁荣、可持续的目标,东京广域首都圈提出的目标为人口与文化聚集的创意区域,高品质、高效率、精细化的“精品都市圈”,共生包容、多元对流的区域。注重空间协同是都市圈跨域规划的基本支撑,如2016版东京首都圈规划提出“对流型首都圈”的空间路径,大悉尼都市圈则提出“三组城市 (群)”的空间协同思路。提出各项行动是都市圈规划实施的重要抓手,如2016版东京首都圈规划围绕目标愿景形成可实施、可监督的114项行动及项目库,并编制《38个战略项目的进展状况》等报告以针对各项行动展开跟踪。

(3) 规划重点上注重交通等多系统协同。都市圈规划协同主要聚焦跨区域的重大系统方面,往往从交通、生态、基础设施、文化、产业等多个维度明确发展目标、策略和协同机制。如纽约都市圈规划主要围绕“机构改革、气候变化、交通运输和可负担性住房”4个领域进行谋划,芝加哥大区域规划则涵盖了社区、繁荣、环境、治理和交通方式5大领域。

1.3 都市圈规划的国内实践探索

国内都市圈规划编制探索相对较晚,2000年后,南京、徐州、杭州、武汉、南昌等都市圈都自下而上组织编制了区域规划,开展了众多探索实践 (见表1)。总结国内都市圈规划实践,呈现出3个特征。

(1) 规划定位主要以非法定规划为主,兼具发展规划和空间规划属性。国内都市圈规划一般分为两种类型,由规划建设、自然资源主管部门具体组织编制的一般侧重空间规划定位,由发改委具体组织编制的则侧重发展规划定位,但这两类规划内容上也会相互覆盖。在审批

管理程序上,一般以省级政府批复或参与城市共同签署作为依据,但仍未纳入法定规划的范畴,与法定规划的关系也尚未厘清。

(2) 规划名称、期限及空间范围划定标准尚不统一。一是规划名称多元,都市圈、大都市圈、城市圈、都市区等相似名称都曾使用,尚未建立规范、系统的使用规则。二是规划期限不统一,存在规划至未来5年、10年或20年等多种情况。三是空间范围划定尚未形成统一的技术方法,既有采取中心城市的人口规模、周边区县的人口密度及交通联系等定量划定方法^[6],也有自然地理要素、历史文化联系、产业转移、重大设施共建等定性考量方法^[7],还有兼顾定性定量方法^[8]。

(3) 根据都市圈现状特征和发展阶段,规划框架与编制重点各不相同。如2002年江苏省同时批复的3个都市圈规划,内容上各有侧重。徐州都市圈规划强调核心城市功能的培育,主要关注产业、社会事业、政策环境等发展要素;南京都市圈规划重点协调城镇之间发展的关系,协调跨区域设施建设,改善人居环境和投资环境,促进区域经济、社会与环境的整体可持续发展;苏锡常都市圈规划重点是三市之间的空间发展、城镇布局、交通网络、区域基础设施和社会公共设施、旅游空间组织、生态环境保护等重大问题的协调^[9]。

自2019年《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》(以下简称“《若干意见》”)发布以来,《杭州都市圈发展规划(2020—2035年)》《南京都市圈发展规划》《上海大都市圈空间协同规划》等诸多都市圈规划实践也纷纷开展,我国都市圈规划正逐步进入上下结合、全面推进的阶段。在此关键时期,亟需提炼总结和充分借鉴国内外经验,进一步明确都市圈国土空间规划的基本定位、技术方法、编制重点、实施保障等,以期对即将广泛开展的都市圈规划编制提供借鉴。

2 对都市圈国土空间规划编制的基本认知

2.1 规划定位

首先,都市圈规划应以国土空间规划作为

表1 国内部分都市圈规划编制情况

Tab.1 Planning progress of selected metropolitan areas in China

都市圈规划	组织编制主体	批复情况	批复年份
《苏锡常都市圈规划(2001—2020)》	江苏省住建厅	江苏省人民政府批复	2002年
《徐州都市圈规划(2002—2020)》	江苏省住建厅	江苏省人民政府批复	2002年
《南京都市圈规划(2002—2020)》	江苏省住建厅	江苏省人民政府批复	2002年
《南京都市圈区域规划(2012—2020)》	南京、镇江、扬州、淮安、马鞍山、芜湖、滁州、宣城8个城市	南京都市圈城市发展联盟(都市圈8个城市)共同签署	2013年
《武汉城市圈区域发展规划(2013—2020年)》	湖北省发改委	国家发改委批复	2014年
《杭州都市区规划纲要》	—	—	2015年
《大南昌都市圈发展规划(2019—2025年)》	江西省发改委	江西省人民政府批复	2019年

资料来源:笔者自制。

基本属性。根据《若干意见》,都市圈国土空间规划在国土空间规划体系中,基本可以归为“五级三类”中的特定区域(流域)的专项规划。同时,从国内外都市圈规划的实际情况看,在都市圈内空间发展不协调、不平衡的矛盾表现最为突出,空间协同涉及的利益面最广,从国土空间层面开展协同工作是其必然要求。

其次,都市圈国土空间规划是跨区域空间协同治理的纲领。都市圈国土空间规划作为跨省(区、市)或跨地市层面的区域性规划,发挥着承上启下、统筹协调的作用。对上全面贯彻落实国家要求,深化全国国土空间规划纲要、省级国土空间规划;对下充分尊重各地发展实际,为市县国土空间规划、相关专项规划编制或修改提供依据。

此外,都市圈国土空间规划的战略引领性决定了需要同时兼顾发展规划,从既有工作以及国家对区域规划的要求来看,都市圈规划均涵盖了“发展规划”的相关内容,尤其需要在具体工作中发挥与国家、区域以及地方发展规划的衔接作用。

2.2 规划名称与期限

都市圈国土空间规划编制需要自上而下统一规划名称。目前国内存在多种说法,为了更好地落实中央对都市圈发展的要求,需要明确以“都市圈”为统一规范名称。对含有超大、特大城市(城区常住人口500万人以上)的都市圈,可认定为“大都市圈”,其他称作“都市圈”,以进一步突出核心城市的辐射影响力和服务能力。同时,可以根据都市圈是否跨省域来区别规划

名称。跨省域的都市圈国土空间规划可统称为“都市圈空间协同规划”,更多强调跨省协调;省内的都市圈国土空间规划统称为“都市圈国土空间规划”,以利于与省内各级国土空间规划的衔接。

对于规划期限,应兼具长远视角与阶段行动的考量。为衔接国土空间规划体系的总体要求,规划编制期限一般与相关地区国土空间总体规划期限一致。作为指引全局发展的区域规划,都市圈国土空间规划可对更长远的发展作出预测性安排,展望至2050年;近期原则上为规划基期年往后推5年,宜与国民经济和社会发展规划五年规划期限衔接,关注重点行动,以项目库的方式予以落实。

2.3 空间范围划定

都市圈的空间范围应当根据地理的邻近性、功能的关联性和行政的完整性来综合划定。首先,需明确都市圈核心城市,确定功能联系分析的研究范围,以此为对象收集范围内的相关数据;在地理空间分析的基础上,同步考虑人口密度、经济密度等空间集聚要素。其次,通过交通可达范围分析初步划定都市圈时空边界,同时增加对功能关联性的考量,建议在通勤联系的基础上进一步增补,如企业关联、商务往来、人文交流、休闲旅游等联系。最后,需纳入相对完整的行政单元,以更好地实现平等协商、共同编制与后续的规划落实。

上海大都市圈的空间范围即是综合考量多项因素划定而成^[10]。一是开展定量测度,包括时空距离、通勤联系、企业关联以及人的活动与交

通等要素,通过数据分析明确上海与周边城市的联系基础;二是结合定性校核,包括港区联动等重大设施统筹和吴文化等历史文化渊源因素以及规划实施的可操作性,初步识别出包括上海、苏州、无锡、南通、宁波、嘉兴、舟山在内的“1+6”城市,并由县级行政单元扩展至地级市全域范围。最后综合考虑太湖等重要生态系统协同的需求,以及江浙两省的意见,最终纳入常州、湖州2市而确定上海大都市圈为“1+8”的市域范围(见图1)。

需要说明的是,都市圈规划范围并非一成不变,而是可以随着区域协同需求、城市扩张趋势等动态调整,如上海大都市圈规划明确提出动态调整机制,即可根据规划评估与发展实际等在后续规划中进一步优化规划范围。同时,都市圈规划范围也可有所重叠,各城市可根据区位特征、发展诉求而加入一个甚至多个都市圈,各都市圈也可立足于共同价值导向开展国土空间规划编制,以强化都市圈内目标、功能、空间、产业等方面的协同。

2.4 规划原则

(1) 组织方式上,强调上下结合。都市圈发展是落实国家区域协调发展战略的重要举措,规划的编制必须得到上级政府的指导和支持。不同行政单元的发展思路差异大,在平行层面很难协商解决,也需要得到上级政府的协调。同时一些共同的发展诉求、政策瓶颈等,可以由相关主体共同向上级政府反馈。此外,都市圈规划不仅是各城市政府之间的共同谋划,还关乎向下区县甚至乡镇层面的发展方向。因此,都市圈规划应强调自上而下与自下而上的结合,以整合最广泛的力量推动规划的有效实施。

(2) 编制方法上,突出平等协商。都市圈规划往往涉及多个相对平行的行政主体,彼此之间客观上存在一定的差异、矛盾甚至冲突,在编制过程中需要通过不断的讨论、协商、博弈来平衡各方利益诉求,从而达成共同目标。平等协商的编制方法有利于在都市圈层面谋求核心问题的共识。因此,都市圈规划应强调规划编制中不同政府间的平等协商对话,共同谋划、统筹发展。

(3) 规划机制上,重在建立开放平台。既要强化多领域、多学科协作,汇聚多方智慧,形成科学而完整的规划内容;也应通过充分的公众参与,平衡多方主体的利益诉求,让更多的居民、企业、社会组织均有发声的机会和渠道,共同参与规划制定。还应充分体现开放性和动态调整,以相对稳定的技术框架为基础,对于具体的协同内容本着求同存异的开放态度,对于经平等协商达成一致的内容以及上级协调后明确共识的内容应抓紧落实,对尚未达成共识的内容可暂且搁置争议,留待后续逐步完善明确。

(4) 技术思路,聚焦底线与协同。都市圈规划内容不可能面面俱到,应以落实国家责任为基础,聚焦重点诉求,建立底线与协同并重的技术框架。既需要贯彻落实上位规划提出的共识性底线,加强落实国家区域发展战略,如粮食安全、生态保护等;也应重点关注各系统要素的空间协同,打破行政管辖限制,促进跨行政单元沟通,并重点聚焦跨区域重点要素等进行空间协同。

(5) 规划编制上,强调因地制宜。我国幅员



图1 上海大都市圈空间范围

Fig.1 Spatial boundary of Great Shanghai Metropolitan Area

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).2021.5.

辽阔,不同地域的资源条件千差万别,发展水平、发展阶段和协同基础存在明显差异。因此在都市圈规划编制中,应充分尊重各地特点、体现地域特色,因地制宜地解决都市圈各自的核心问题、满足各自的发展需求。在规划的组织方式、编制方法和成果形式上,建议不强求模式化的统一,而是鼓励创新,针对不同发展阶段的都市圈,采取差异化的指导方式,提升规划的实效性。如协同基础较好的地区,可在上级部门的指导下,发挥自下而上的主动协商作用,探索联盟式的创新治理模式;而协同基础一般但对国家发展格局有重要影响的地区,应由国家层面主持推进,确保规划思路不出现方向性偏差。

3 都市圈国土空间规划的编制重点

围绕国家对都市圈发展的总体要求,结合既有实践工作,建议都市圈国土空间规划应注重现状调研评估、凝聚共同愿景、多系统要素协同、多层次空间协同及机制保障等。都市圈规划初次编制时,应保证规划框架的完整性,具体内容可适度调减;后续可根据发展实际修改完善框架,形成适应不同阶段发展要求的都市圈规划。具体编制重点如下:

3.1 开展充分的现状调研与评价

不同的自然地理格局、发展水平和发展历程,塑造了各具特色的都市圈,因而需要对现状情况进行摸底调查和综合分析,以奠定都市圈规划科学编制的基础。既要组织各种形式的现状调查踏勘,通过与各地政府、企业主体、本地居民的深度交流,形成针对都市圈翔实而清晰的一手资料;也要运用多种技术手段进行分析,发挥传统手法和新技术方法的各自优势,积极探索LBS、手机信令等技术的应用,为现状基础、现状评价及未来风险评估提供有力支撑;还应开展全局性的重大议题专题研究,建议各都市圈根据具体情况选择专题研究的方向,可重点关注目标愿景、重大基础设施、产业创新发展等具有前瞻性和战略性的专题,形成扎实而稳固的前期工作基础。

3.2 明确都市圈共同的目标愿景

都市圈各主体兼具关联紧密和气质迥异的特征,因而对于协同发展各有诉求,亟需共同探讨一个凝聚各方共识的目标愿景,以建构共同的价值导向。一方面,制定与时俱进的目标愿景,需要从时代发展趋势、国家及区域发展要求、地方发展实际等视角论证,也要兼顾核心城市的责任担当与周边城市的共同诉求,并进一步厘清各城市的功能分工。另一方面,围绕目标愿景构建核心指标体系,包括各地分别考核与遵守的底线型指标及都市圈整体考核与努力完成的合作型指标。

3.3 构建多系统要素空间协同的框架

都市圈共同的目标愿景、协同的核心问题等都需要系统性地梳理和解决,因而需要构建多元系统协同的框架,而系统协同主要涉及底线空间管控和专项空间协同两大维度。底线空间管控核心是聚焦结构、红线等要素进行管控,需衔接主体功能区的相关要求,加强区域性生态走廊、重大交通走廊等空间结构性要素管控;也应协同划示生态保护红线、永久基本农田保护红线、历史文化保护控制线,还可结合各地实际提出各类自然资源的保护利用要求。专项空间协同核心是聚焦都市圈重大系统要素进行协同,一般而言,区域综合交通网络、区域市政基础设施、区域公共服务、区域文旅融合发展、区域重大安全体系等是都市圈系统协同的关注重点。此外,也可根据都市圈的实际需要提出创新网络、绿道网络等协同要求。

3.4 提出不同空间层次的协同重点

一方面,需从都市圈整体视角确定总体空间格局。既应自上而下地落实国家与省的区域发展战略,也应充分衔接相关省市的国土空间总体格局,并着力解决区域空间结构不合理、大中小城市发展不协调、城乡发展不融合、大城市蔓延等问题,构建契合当地实际的“多中心、网络化、开放式、集约型”的区域空间结构。

另一方面,都市圈规划涉及区域范围大,跨界协同层次多,各层级行政单元面临的具体问

题及关注重点也有所不同,需要根据不同空间尺度、分层次研究并提出引导。在研究思路上应打破行政边界,更好地体现都市圈多中心、网络化的空间特征,突出对城区与新城发展思路的差异化引导。都市圈层次重在明确总体目标愿景、搭建整体发展框架,加强重大系统要素协同;次区域层次或流域层次以地级市为协同单元,重在聚焦重大跨市战略性空间资源,凝聚发展共识,明确共建、共治、共保的协同行动;区县层次重在落实上位协同的任务和行动;乡镇层次则重在促进服务设施共享、基础设施对接等具体引导。

3.5 构建完善的协同保障机制

为了实现都市圈规划协同的共同目标,相关省市还需增强政策合力,健全协同机制,稳步落实具体的行动任务。一方面,探索都市圈国土空间规划的实施机制创新,统筹考虑都市圈整体规模和要素集聚,研究制定支持都市圈规划建设的政策措施。另一方面,加强底线空间的联合管控,探索建立都市圈各类自然资源要素统筹协调配置及“三条控制线”协商优化调整的体制机制。

4 《上海大都市圈空间协同规划》的实践探索

《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、时代性意义的尝试。一方面,响应长三角一体化发展国家战略的要求,上海既要从宏观层面落实《长江三角洲城市群发展规划》《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》等区域性协同规划要求,加强与江浙皖三省的一体化发展;也要从中观层面加强上海与周边城市的协同发展。另一方面,2017年《国务院关于上海市城市总体规划的批复》首次提到“充分发挥上海中心城市作用,加强与周边城市的分工协作,构建上海大都市圈”;2019年《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》明确提出“推动上海与近沪区域及苏锡常都市圈联动发展,构建上海大都市圈”。可以说,编制上海大都市圈空间协同规划是落实国

家战略的重要举措。

因此,上海与周边8个城市共同开展了《上海大都市圈空间协同规划》的编制。自2018年4月召开“上海大都市圈空间协同规划工作座谈会”至今,历经3年多的调查研究、规划编制、成果研讨等探索,逐渐形成凝聚各方共识的都市圈规划成果。从某种程度而言,上海大都市圈空间协同规划不求面面俱到,而是聚焦核心问题、凝聚目标共识、形成行动举措并加强平等协商,是“有限求解”的规划。

4.1 基于地域特征,重新认识上海大都市圈的特色与挑战

与国际一般都市圈不同,上海大都市圈并非传统意义上的通勤圈,而是竞合发展的多中心“功能圈”。从通勤联系而言,纽约、东京等国际地区对于都市圈的界定,通常将周边城市到都市圈中心城市的总就业人口的比例控制在5%以上,而上海大都市圈周边城市与上海市区的跨市通勤并不明显。准确而言,上海大都市圈形成了上海、苏州—无锡、无锡—常州、南通、嘉兴、宁波—舟山等大小不一的通勤圈。从发展水平而言,上海大都市圈在GDP分布上呈现了典型的多中心特征,上海市、8个城市市区、8市其他地区GDP占比分别为32%、36%、32%,而东京都GDP占东京首都圈的比重高达48%。此外,上海大都市圈以市内联系为主,如上海大都市圈企业总部—分支的关联总量(104万条)高于粤9市(65万条),但上海大都市圈内的跨市联系仅有4.8万条,远低于粤9市的6.9万条。

同时,上海大都市圈也面临着未来更高质量发展的挑战。人居环境有待提升,水环境质量优良率仅为58%,长江、太湖、太浦河3大区域的主要水源地均存在安全风险。交通支撑有待加强,如上海大都市圈内服务跨区域出行的轨道线网总里程为2 070 km,相比东京首都圈4 260 km的规模水平,差距仍然较大。人口吸引力有待加强,2000—2010年、2011—2015年、2016—2018年3个阶段,上海大都市圈常住人口年均增长分别为151万人、39万人、30万人,而粤港澳大湾区(粤9市,不含港澳)为137

万人、59万人、149万人。创新能力有待进一步提升,截至2019年,都市圈内高新技术企业(1.9万家)低于粤港澳大湾区(3.0万家),城市之间有效合作专利总数(6.5万件)也远低于粤港澳大湾区(10.8万件)。

4.2 坚持目标导向,形成共识的目标愿景

一方面,构建比肩世界先进地区的上海大都市圈的目标愿景。全球城市区域是纽约都市圈、东京都市圈、大悉尼区域等诸多区域的选择,也是上海“1+8”城市调研中呼声最高的目标方向。因此,规划提出上海大都市圈的目标愿景为“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”,并进一步提出打造为“全球领先的创新共同体、畅达流动的高效区域、和谐共生的生态绿洲、诗意栖居的人文家园”4大分目标。

另一方面,围绕目标愿景开展以协同为导向的重点规划。其一,围绕“和谐共生的生态绿洲”,根据主体功能区划和区域山水本底特征,构建“一心三带多廊”生态安全格局;以水质提升与公共空间贯通为目标,规划10条区域性清水绿廊,并明确城镇段、农村段、郊野段分段管控要求。其二,围绕“全球领先的创新共同体”,重点提出培育10余个以自主创新为核心的重要知识集群,并对成长型、优势型、战略型3类产业集群进行引导,以共建世界级高端知识集

群。其三,围绕“畅达流动的高效区域”,重点提出打造7 000余公里的轨道网络,并利用普铁开通城际班列,推动新建城际站点进入城市中心区等相关设想。其四,围绕“诗意栖居的人文家园”,重点提出推广示范性“中国大运河文化之路”,认定多个示范型小镇联盟、乡村联盟,形成陆上及海洋魅力旅游圈等相关设想。

4.3 坚持行动导向,形成8大系统行动与5大空间板块行动

围绕上海大都市圈的战略愿景,在实施层面以行动为导向。从系统行动和空间板块行动两个方面协调各方利益,解决突出矛盾,达成区域共识,明确各个城市责任。

8大系统行动是支撑上海大都市圈空间协同的骨架。①交通一体化行动:重点明确上海大都市圈交通一体化的发展目标、发展模式、建设重点及方式;②生态环境共保共治行动:重点推动区域、流域环境联防联控,建立区域生态环境保护协同机制;③市政基础设施统筹行动:重点促进区域市政基础设施的共建共享;④绿道网络行动:重点明确区域生态空间的战略发展目标、重要指标和规划实施阶段;⑤蓝网纵横行动:重点确定区域河道等级和布局,协同推进吴淞江等重大水利工程建设;⑥文化魅力与旅游提升行动:重点促进区域文化的共融共通,推进环太湖和环淀山湖古镇群联动开发;⑦产业协



图2 上海大都市圈空间协同规划工作组织框架示意图

Fig.2 Organizational structure of spatial cooperative planning of Great Shanghai Metropolitan Area

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).2021.5.

调发展行动:重点加强产业分工合作,明确产业发展目标和策略;⑧合作机制保障与创新行动:重点是创新区域合作机制。基于8大系统行动,统筹谋划重大项目,对下指导各市专项规划及行动计划的编制与实施,从而推动大都市圈空间协同的深化落实。

5大空间板块行动是上海大都市圈空间协同的重要载体。基于江河湖海湾等跨界生态资源,设置环太湖区域绿色发展行动、淀山湖战略协同区一体化行动、杭州湾区域协调发展行动、长江口地区协调发展行动和沿海地区一体化发展行动。既要上海大都市圈空间协同的创新、交通、生态、人文等关键性协同要素落实到5大空间板块,也要突出各空间板块的特殊性和差异性,开展有针对性的空间协同指引,凝聚发展共识,建立共建、共治的协同机制,并成为各市开展跨界协同的重要指引。

4.4 坚持责任导向,推动共同编制、共同认定、共同实施

规划编制上,两省一市联合组建了上海大都市圈空间规划协同工作领导小组、上海大都市圈空间规划协同指导委员会及专家咨询委员会,并形成“9×10”的组织框架(见图2),即由上海市规划和自然资源局同上海市发展和改革委员会总牵头,上海市8个委办局分别牵头各项系统行动编制,其他地方政府共同牵头各项空间板块行动编制的组织框架。

规划认定上,主要采取联合认定的方式。上海大都市圈是跨省型的都市圈,在长三角一体化发展的背景下,有着较好的协同基础;在上海的带领下,能够通过平等协商形成清晰的规划思路,并得到“1+8”城市的共同认可。因此,规划成果将提交空间规划协同工作领导小组审议,经自然资源部审查后,最终成果由两省一市政府联合发文发布。

规划实施上,上海大都市圈空间协同规划由各城市政府分头组织实施,各自开展下层次法定规划和行动项目,各类行动项目由所在地政府相关部门按法定程序进行审批。既鼓励多层次主体编制各类临界地区规划,共同探索多

样化的协商机制,积极发挥已有各类跨地区合作组织的作用;也鼓励多元主体参与实施,推动专家智库建言献策、鼓励市场主体全面参与、发挥公共组织桥梁作用、树立“大都市圈人”的主人翁意识。

5 结语

都市圈国土空间规划是我国空间规划改革背景下的新生事物,虽然有着不少自下而上的摸索,但在诸多方面尚未形成共识。本文基于国内外经验借鉴,提出对我国都市圈国土空间规划编制的一些认识,重点探讨其规划定位、规划名称、规划期限、规划范围界定、规划原则、编制重点等核心内容;梳理总结上海大都市圈空间协同规划中的探索经验,探讨其在彰显地域特色,坚持目标导向、行动导向和责任导向中的一些思路和做法。总结而言,都市圈国土空间规划一方面应注重协同共治,注重求同存异,重在探索推动区域协同发展的最佳路径和行动计划,以推动各地合作共赢;另一方面,都市圈国土空间规划编制应因地制宜,基于地域特色进一步探索出适合本地区的规划编制路径和重点。

参考文献 References

- [1] 张可云,满规远,蔡之兵. 美国统计区的演化历程及对中国的启示[J]. 区域经济评论, 2017(3): 144-154.
ZHANG Keyun, MAN Jianyuan, CAI Zhibing. The evolution of American statistical areas and its implication for China[J]. Regional Economic Review, 2017(3): 144-154.
- [2] 周一星. 关于明确城镇概念和城镇人口统计口径的建议[J]. 城市规划, 1986(3): 10-15.
ZHOU Yixing. The advice about defining the conception of urban and statistic caliber of urban population[J]. City Planning Review, 1986(3): 10-15.
- [3] 胡序威,周一星,顾朝林,等. 中国沿海城镇密集地区空间集聚与扩散研究[M]. 北京: 科学出版社, 2000.

- HU Xuwei, ZHOU Yixing, GU Chaolin, et al. Study on spatial agglomeration and diffusion of cities and towns dense areas in coastal areas of China[M]. Beijing: The Scientific Press, 2000.
- [4] 沈立人. 为上海构造都市圈[J]. 财经研究, 1993(9): 16-19.
SHEN Liren. Constructing a metropolitan area for Shanghai[J]. Journal of Finance and Economics, 1993(9): 16-19.
 - [5] 张京祥,邹军,吴启焰,等. 论都市圈地域空间的组织[J]. 城市规划, 2001(5): 19-23.
ZHANG Jingxiang, ZOU Jun, WU Qiyang, et al. On the special organization of the metropolitan area[J]. City Planning Review, 2001(5): 19-23.
 - [6] 张伟. 都市圈的概念、特征及其规划探讨[J]. 城市规划, 2003, 27(6): 47-50.
ZHANG Wei. The basic concept, characteristics and planning of metropolitan regions in Jiangsu[J]. City Planning Review, 2003, 27(6): 47-50.
 - [7] 肖志中,林建伟,王俊杰. 大都市区引领的跨界治理模式与规划实践——以武汉为例[J]. 上海城市规划, 2019(2): 33-40.
XIAO Zhizhong, LIN Jianwei, WANG Junjie. Cross-boundary governance mode and urban planning practice guided by metropolitan strategy: a case study of Wuhan[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2019(2): 33-40.
 - [8] 徐海贤,韦胜,孙中亚,等. 都市圈空间范围划定的方法体系研究[J]. 城乡规划, 2019(4): 87-93.
XU Haixian, WEI Sheng, SUN Zhongya, et al. A study on the method system of delimitating the spatial scope of metropolitan area[J]. Urban and Rural Planning, 2019(4): 87-93.
 - [9] 陈小卉. 都市圈发展阶段及其规划重点探讨[J]. 城市规划, 2003(6): 55-57.
CHEN Xiaohui. Discussion on the Development Phase of Metropolitan Area and Its Planning Key Points[J]. City Planning Review, 2003(6): 55-57.
 - [10] 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 Shiyang, et al. Shanghai practice and reflections on regional planning cooperation in the Yangtze River Delta Region[J]. Urban Planning Forum, 2019(1): 50-59.