

提升区域治理能力 共塑长三角美丽国土空间

汪毅 何淼



党的十八大以来，京津冀协同发展、长江经济带、粤港澳大湾区、长三角一体化发展以及黄河流域生态保护和高质量发展相继上升为国家战略，这意味着在国家治理体系中，提升区域治理能力不仅是丰富和改革中央和地方关系的重要环节，也是国家完善改革开放空间格局和参与全球竞争的重要支撑，更是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。

长三角区域作为我国城市群最为发达的区域之一，“都市圈+城市群”的格局不断重塑与优化，区域治理实践不断深入，但是在更高质量一体化的发展背景下，还面临着区域发展不平衡不充分，跨区域共建共享共保共治机制尚不健全等挑战。因此，完善区域治理体系，提升区域治理能力在新的背景下已经成为极为紧迫的任务。国土空间是承载国家战略的物质载体，全面提升长三角国土空间治理体系和治理能力现代化水平，形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀，富有竞争力和可持续发展的国土空间格局，是落实长三角区域一体化发展国家战略的必然要求，也将为国家治理体系现代化贡献智慧与力量。

区域空间治理一直是国外城市群协同发展的重要议题，并形成了“新区域主义”“多中心治理”等多个理论流派。纵观全球经验，有以下成功的作法值得借鉴：一是以广泛共识的区域空间规划为引领，统筹区域的协同与一体化发展，并通过立法等手段强化其地位与效力。如纽约联合都市区的《纽约战略规划》、大伦敦地区的《大伦敦地区空间战略规划》、东京都市圈的《创造未来：东京都长期展望》等都成为推动这些地区一体化发展的重要纲领性文件。二是针对控制空气污染、气候变化、海平面上升、土地利用等区域重点问题展开多层次、多主体的区域协作。如旧金山湾区就形成了以湾区区域协作组织（BARC）为中心，地方政府联盟、湾区空气质量管理部門、湾区保护发展委员会、大都市交通委员会等多个组织参与的治理结构。柏林—勃兰登堡地区设计了引入上级政府仲裁的“分歧台阶”制度，以及吸引多元主体参与区域治理的“邻里论坛”。三是弱化行政区管理界线，通过功能区、经济区等来重塑区域空间格局，并针对不同功能区采用不同的空间政策。如大伦敦地区综合各类因素，划定了机遇区、加强区和复兴区。东京都市圈则通过建设“区域多中心城市复合体”来疏解老中心区功能。

新时代长三角的区域空间治理要遵循生态优先理念，以推动区域高质量发展、人民高品质生活为目标，推进治理能力向高水平迈进。可从强化规划引领、加强底线共同管控、构建多层次治理体系、强化中心城市使命担当和共建区域空间信息大数据平台五个方面来提升长三角区域空间治理能力。

首先，强化规划引领，构建长三角美丽国土空间总体战略格局。根据《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》的要求，全国层面建立五级三类的国土空间规划体系，其中专项规划是三类规划中的一类，也即在特定区域（流域）、特定领域，为体现特定意图与特定功能，对空间开发保护利用作出的专门安排。结合长三角实际，以编制专项规划来促进国土空间资源合理配置、空间结构高效组织、空间政策精准实施。一方面，要建立区域国土空间保护开发格局。从自然资源本底出发，统筹区域重点流域、生态环境、历史文化保护、景观风貌等重要保护区域和廊道，建立区域国土空间保护格局。同时围绕区域发展战略，以重要交通廊道、长江经济带、沿海海岸带为依托，建立国土空间开发格局。另一方面是优化主体功能区战略格局。主体功能区战略在推动生态文明建设中具有基础性作用，在构建国家空间治理体系中具有关键性作用。优化主体功能区的空间分区，按照城镇发展区、农产品主产区、重点生态功能区、特殊功能区等对全域进行主体功能划分。强调对跨行政区的区域按照主体功能进行整合，形成系统联系并有利于整体推进实施的功能版块。在分区的基础上，重点划定与落实生态保护红线、永久基本农田与城镇开发边界。

其次，加强底线共同管控，落实生态文明新时代的区域责任担当。区域生态环境联动共保不仅是长三角一体化高质量发展的内在要求，更是区域内群众的共同期盼。坚持生态保护优先发展理念，把保护与修复生态环境摆在重要位置，合力保护重要生态空间、共同保护重要生态系统。立足于区域资源禀赋和环境承载能力，加快构建生态功能保障基线、环境质量安全底线和自然资源利用上线。共同建立底线管控的规则、目标、监督预警、实施反馈的工作闭环。与此同时，针对沿海生态廊道、长江生态廊道、淮河—洪泽湖生态廊道、环巢湖地区、环太湖地区等重要区域进行山水林田湖草的系统治理与空间协同保护修复。积极探索以“国家公园”为代表的行政分区与自然分区相叠加区域生态环境治理模式。

再次，构建不同地域层级、多元主体参与的多层级、多主体治理体系框架。利用制度优势完善“区域—城市”双边模式，建立囊括“国家—区域—省—城市（市县）—镇街”等多层次互动模式。通过不同层级机构的协商互动，解决不同层面一体化协同的问题，更加务实有效地推动区域协同。借鉴国际上区域协同治理和合作的经验，在多层级治理的基础上，设计必要时引入上级政府仲裁矛盾的“分歧台阶”制度，解决协同治理过程中的争议与矛盾。另外，将各级政府、专业性社会组织、行业协会、各类智库、企业联盟等多元主体吸纳进区域的治理体系框架中，开展更加灵活多样的协作。

第四，强化中心城市的担当作为，主动推动大都市区（都市圈）一体化。多中心、大中小城镇发育齐全是长三角城市群的重要特征，因此要进一步强化中心城市功能，发挥中心城市的统筹协调作用，重点推进上海、南京、杭州、合肥、苏锡常、宁波都市圈建设，着力推进以基础设施一体化和公共服务一体化为着力点的都市圈同城化。大城市主动响应中小城市对接发展、承担功能外溢疏解等诉求，推动都市圈城镇合理分工、组织高效。同时，以共商共建共管共享共赢为目标，鼓励中心城市与周边中小城市以及中心城市之间发展各类跨行政区的功能区。推广长三角生态绿色一体化发展示范区的经验，以产业功能区、生态功能区、文化功能区等功能区为主要形式，打造一批一体化发展的跨区协同的重点功能区。产业功能区鼓励发展飞地经济，创新园区共建模式。生态功能区探索生态补偿机制与区域环境联动治理机制，增强区域生态服务功能，改善生态环境质量。文化功能区推动文化旅游合作发展，共建世界级文化旅游目的地，增强居民区域文化认同。

最后，共建区域空间信息大数据平台，推进长三角智慧城市群建设。以资源利用、环境保护、土地开

发、区域交通、公共服务等为重点建设标准统一、数据端口开放、建设互通的空间信息大数据平台，提升信息技术服务空间治理的能力。以空间信息平台为依托，加强对主体功能区内各类空间行为的评估管控，推进主体功能区战略精准落地。加强自然资源动态监测和监管，构建面向山水林田湖草等多种资源的全方位监控体系。建立全天候、多层次的污染排放感知体系，创新区域环境污染防治与管理。针对各类空间底线以及重点区域建立监测预警模型，实现资源环境承载力动态监测，完善区域资源环境风险预警机制以及责任追究机制。