

上海都市圈规划建设的目标定位

陈宪¹ 伏开宝¹ 王赟赟² 崔婷婷³ 何雨霖⁴

(1. 上海交通大学 200030; 2. 上海全球城市研究院 200233;

3. 上海商学院 200235; 4. 上海社会科学院 200020)

【摘要】 上海都市圈的战略定位应围绕服务国家发展大局、立足自身优势禀赋和创新驱动协调发展等基本原则，基于新时代和新发展格局的时代潮流和现实需要，不仅要服务长三角、服务全国，更要服务中国的全球战略。围绕战略定位和发展愿景目标，上海都市圈需要更深层次推进对内开放，强化上海“四大功能建设”，形成一体化发展体制与机制，打造高度一体化基础设施，消除广泛存在的行政壁垒，形成统一市场，强化城市间产业分工协作，建成现代化经济体系，实现同城化发展。

【关键词】 都市圈 长三角 同城化发展 产业分工协作

【中图分类号】 :F127.51 **【文献标识码】** :A **【文章编号】** :1005-1309(2021)10-0066-009

一、上海都市圈的空间范围

科学规划上海都市圈的目标定位，首先要确定上海都市圈的空间范围。现在提出的“加快编制上海大都市圈空间协同规划，围绕上海和苏州、无锡、常州、南通、宁波、嘉兴、舟山、湖州的‘1+8’区域范围构建开放协调的空间格局”中的“1+8”区域范围，未能达到国际“1小时通勤”标准，尤其是常州、宁波和舟山，更不是近沪区域。因此，“1+8”区域范围是上海城市群，将其作为上海都市圈空间范围是不合适的。本文在正确理解上海都市圈与长三角区域一体化空间格局关系的基础上，以“1小时通勤圈”为依据，提出不同于“1+8”区域的上海大都市圈相对范围。以“1小时通勤”和“近沪区域”作为基准界定上海都市圈空间范围，充分考虑现有条件、内在功能互补等因素，以利于上海都市圈打破行政壁垒，提高政策协同，使上海都市圈的发展愿景、战略目标得以实现。

(一) 正确理解长三角区域一体化的空间格局

长三角区域一体化空间范围 35.8 万平方公里，比德国(35.7 万平方公里)稍大，比日本(37.8 万平方公里)略小。在如此面积且有着较高经济密度的空间范围，区域一体化无疑呈现多层次格局。这不仅是自然地理和行政地理的客观反映，而且与经济发展、生态环境、社会治理、交通网络和全产业链等有着密切联系。因此，只有准确确定上海都市圈空间范围，才能科学理解长三角区域一体化的空间层次，及其与相关因素的关系，有效促进长三角区域更好更快地实现高质量一体化发展的使命和价值。

长三角全域是江苏省、浙江省、安徽省和上海市，三省一市是长三角空间结构的第一个层次。《长江三角洲区域一体化发展

作者简介：陈宪，经济学博士，上海交通大学安泰经济与管理学院教授、博士生导师。；伏开宝，经济学博士，上海交通大学安泰经济与管理学院博士后研究人员。；王赟赟，经济学博士，上海全球城市研究院助理研究员。；崔婷婷，上海商学院商务经济学院博士研究生。；何雨霖，上海社会科学院应用经济研究所博士研究生。

基金项目：上海市决策咨询研究专项课题(编号 2020-AZ-07-B)

规划纲要》(以下简称《规划纲要》)指出,“以上海市,江苏省南京、无锡、常州、苏州、南通、扬州、镇江、盐城、泰州,浙江省杭州、宁波、温州、湖州、嘉兴、绍兴、金华、舟山、台州,安徽省合肥、芜湖、马鞍山、铜陵、安庆、滁州、池州、宣城 27 个城市为中心区(面积 22.5 万平方公里),辐射带动长三角地区高质量发展。”这个中心区是长三角空间结构中的第二个层次。

2016 年 6 月发布的《长江三角洲城市群发展规划》中,上述 27 个城市除温州市,被定义为长三角城市群,亦即这个规划的规划范围。2019 年 12 月发布的《规划纲要》中,用“中心区”取代“城市群”。因为,在中国经济最为发达的长三角区域,将其中的 27 个城市作为一个城市群,无论从城市群概念,还是现实发展状况,都是不合适的。

根据发达国家和我国东部发达地区城市化发展模式的现状和趋势,都市圈(亦称大都会或都市区)成为区域一体化发展的具体形态,即落地形态。2019 年 2 月,国家发改委发布《培育发展现代化都市圈的指导意见》(以下简称《指导意见》),对此做出了回应,在明确城市群和都市圈概念的基础上,阐述了都市圈与城市群的关系。《指导意见》指出,“城市群是新型城镇化主体形态,是支撑全国经济增长、促进区域协调发展、参与国际竞争合作的重要平台。都市圈是城市群内部以超大、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。”在一个城市群内部,可能有两个或两个以上都市圈(Metropolis 英译都市圈,意为建立在轨道交通上的城市)。

《规划纲要》明确提出“加快都市圈一体化发展”,并通过阐述若干都市圈之间关系,揭示了长三角空间结构的第三个层次。规划指出,“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。加强南京都市圈与合肥都市圈协同发展,打造东中部区域协调发展的典范。推动杭州都市圈与宁波都市圈的紧密对接和分工合作,实现杭绍甬一体化。”这里,上海大都市圈即指上海城市群,或沪苏(“苏”主要指苏锡常)城市群,同时,“大”意在强调上海是长三角世界级城市群的中心城市和核心地区;“南京都市圈与合肥都市圈协同发展”即宁合城市群;“杭绍甬一体化”即杭甬城市群。沪苏城市群、宁合城市群和杭甬城市群是长三角空间结构的第三个层次。

《规划纲要》要求,“以基础设施一体化和公共服务一卡通为着力点,加快南京、杭州、合肥、苏锡常、宁波都市圈建设,提升都市圈同城化水平。”根据《规划纲要》,上海都市圈以“1 小时通勤圈”为空间范围。虹桥枢纽是上海及长三角区域的综合交通枢纽,相对于上海原来的市中心——人民广场,更具备都市圈中心的地位。以虹桥枢纽为中心,划定 1 万平方公里的空间范围,上海都市圈包括上海的行政区划和苏浙的近沪区域,即嘉兴市的平湖、嘉善,苏州的部分市辖区和昆山、常熟以及太仓。因此,长三角空间结构的第四个层次是上海、南京、杭州、合肥、苏锡常、宁波都市圈。各都市圈范围内以行政区划界定的城市,是长三角空间结构的第五个层次。在这五个层次中,都市圈处于核心地位。

在制定都市圈规划时,需要明确都市圈的空间范围,“1 小时通勤圈”就是这个空间范围的重要依据之一。同时,都市圈不是传统的行政区,而是现代的经济社会功能区。生态保护、交通网络和社会治理等将跨行政区划、跨都市圈,甚至跨城市群进行规划建设。以市场驱动为主的产业和经济发展,更是要按照自身的逻辑延展和布局。所以,每个都市圈有相对的空间范围,但它的边界是弹性的,“你中有我,我中有你”是常态。

(二)“1 小时通勤”和“近沪区域”是上海都市圈空间范围的基准

上述规划和文件明确指出了都市圈和上海都市圈的要义。首先,都市圈的基本范围即“1 小时通勤圈”。根据目前轨道交通的速度和布局,“1 小时通勤圈”的空间范围在 1 万平方公里左右。随着轨道交通布局完善和速度提升,“1 小时通勤圈”会适度扩大;其次,上海都市圈的基本范围在上海和苏浙的近沪区域,其与周边的联动主要在苏锡常都市圈。

按照功能属性,对上海都市圈内部,可划分为 4 个层次。上海都市圈是第一个层次;上海行政区范围是第二个层次;连接嘉定、青浦、松江、奉贤及南汇五个新城所划定的范围是第三个层次,具有网络节点、交通枢纽、主导产业及社会服务等四大

节点功能：依据上海市总体规划划分的上海中心城区是第四个层次。

二、上海都市圈现状分析

(一)上海都市圈建设取得的成效

1. 交通基础设施一体化程度较高

上海都市圈区域交通基础设施通达性较好，都市圈内基础设施一体化进程推进较快，已初步形成以上海为核心，以高速铁路、城际铁路、高速公路和长江黄金水道为主通道的现代综合运输体系。2020年7月1日，沪苏通铁路正式开通，上海虹桥至太仓、常熟、张家港、南通最快运行时间分别为32分钟、48分钟、53分钟和82分钟，将四地划入上海“1小时城市圈”。除了缩短出行时间，沪苏通铁路还提高了铁路过江通道的运输能力，完善了上海都市圈内铁路网布局和区域综合交通运输体系。2020年底，沪平城际(金山—平湖)铁路开工建设。目前，嘉善经济技术开发区与松江地铁南站(9号线)已实现无缝对接。嘉兴公交卡、嘉兴市民卡(公交功能)能够在上海刷卡，乘坐公交、地铁、出租车、轮渡等。

2. 各区域间具有多层次合作关系

上海都市圈内各区域在交通、旅游、文化、科技、教育、医疗、生态环境等方面开展了全方位合作。例如，G60科创走廊促进上海与周边地区产业合作，共同建设产业园，打造科创走廊先进制造业产业集群“硬实力”，推进产业集群实现高质量发展。推进区域社会信用体系建设，营造统一市场发展环境；区域环境治理着力联防联控；推进公共服务联动保障和便利化。在教育、卫生、社保、文化旅游等领域，都市圈内各近沪区域与上海对接。科技协同创新、产业融合发展、交通互联互通、生态共建共管以及一体化示范区建设等方面取得新的更大成效，为上海都市圈建设提供了良好基础。

3. 上海都市圈具有较好的产业基础

上海都市圈内各区域产业基础好、种类全、质量高，处于国内一流制造业基地和国际制造业分工前沿，基础优势明显。都市圈内区域层级结构合理，形成了自己的优势行业和特色产业。这种分工协作、优势互补的区域格局，为进一步发挥上海核心城市的辐射带动作用提供了良好条件，各区域间互补优势持续显现。近年来，嘉善招商引资项目中90%与上海有关，同时嘉善还建立了全国首个上海自贸试验区协作区。“总部在上海，制造服务在嘉善”“创意在上海，孵化转化在嘉善”的产业协作体系已逐渐形成。2019年，上海都市圈上海、苏州、南通和嘉兴的国内生产总值为62140.2亿元，约占全国的6.3%。

上海都市圈包含上海中心城区、上海新城(包含嘉定、青浦、南汇、松江、奉贤五个新城)、上海行政区域、上海都市圈4个圈层，上海行政区域内生产总值对整个都市圈的贡献非常高，占到60%左右。其中，上海新城的区域贡献最为明显，约占50%。从经济体量看，上海都市圈固然需要各区域协同发展，但上海的龙头带动作用非常重要，尤其是包括上海新城以内区域经济发展值得关注。

从细分的产业结构看，上海都市圈中第一产业占比最低，第三产业占比最高。近年来，第三产业的增速明显高于第一、二产业，实现正增长。以第三产业的纵向比较看，2019年增速比2018年有所放缓，或是受到都市圈内产业结构转型、新旧动能转换的影响。

上海都市圈的第二产业主要贡献来自上海行政区划以外，上海中心城区对都市圈第二产业的贡献度较低。从第三产业角度看，上海都市圈第三产业的主要贡献来自上海行政区域内，尤其是上海新城区域。这体现出上海作为都市圈的核心作用，其主要作用是引领都市圈内第三产业的发展。

(二)上海都市圈建设存在的问题

1. 存在行政壁垒，缺少顶层设计

在当前实践中，上海都市圈内各城市分别是不同层次的区域经济发展中心或枢纽，分别行使自己的职能。由于上海都市圈缺少顶层设计，跨区域地方合作往往受制于行政级别不对等、地方发展意愿不统一、成本分担和利益分享机制不完善等问题，这阻碍了区域发展协调机制的形成。同时，行政壁垒对区域经济发展的影响仍然存在，主要表现为：各地方政府追求自身利益最大化，地区间发展竞争多于合作，产业结构趋同，难以形成区域整体优势。例如，上海与近沪地区合作愿望强烈，但由于级别不对等使得地区间难以平等协商，合作受到限制。

2. 发展水平和潜力不平衡

上海都市圈的经济实力虽然居全国前列，但区域内各城市之间以及城乡之间发展不平衡的问题依然存在。发展的不平衡势必导致地区财力的差异，进而在基础设施建设投入、公共服务供给能力和供给标准等方面各有不同，并且基本公共服务，特别是在医疗卫生、社保、教育等领域的区域性供需矛盾突出。

3. 利益共享和资源配置不顺畅

当前，在现有政府管理体制下，跨区域财税分享、土地利用指标平衡、跨区域流域治理等方面仍面临着诸多制约，如现行的土地制度和户籍制度是影响要素自由流动的重要因素，抑制了都市圈城市体系的形成和发展。地方“行政分隔”的管理方式仍较突出，利益诉求差异导致各地发展中的“成本—收益”不同，各地对区域一体化建设积极性以及关注点也不尽相同。

4. 定位和治理标准不一致

上海都市圈整体发展的战略共识尚未转化为发展目标共识，各城市的区域定位尚缺乏协同性，不同城市定位缺乏统一框架，具体合作领域尚不明确。基于区域发展竞争所产生的差异化招商政策、营商环境、治理标准等，使得区域一体化合作存在诸多阻隔。在管理制度方面、产业创新、城市建管和环境保护等方面治理标准不一致，如上海与江苏太仓等城市关于河流水生态环境质量标准不同，税收标准更不相同。

三、上海都市圈与上海市、长三角城市群之间关系

(一)空间关系

基于城市演化理论，城市的发展一般都将经历“城市—都市圈—城市群”的过程。上海城市在发展过程中与苏浙近沪区域物理上基本连片，基础设施高度连通，经济活动密切往来，有良好的合作与分工。从正确理解“1小时通勤”“近沪区域”和长三角一体化与都市圈之间关系出发，上海都市圈包括上海和苏浙近沪地区，即嘉兴的部分市辖区、平湖、嘉善和海盐，苏州的部分市辖区和昆山、常熟和太仓，南通的通州、海门和启东。因而，在空间关系上，上海市与上海都市圈具有较大重叠性，上海都市圈拓展了上海建设现代化国际大都市的空间范围。

2016年6月，《长江三角洲城市群发展规划》提出：在长三角城市群中构建“一核五圈四带”的网络化空间格局。提升上海全球城市功能；促进5个都市圈同城化发展——南京都市圈、杭州都市圈、合肥都市圈、苏锡常都市圈、宁波都市圈；促进4条发展带聚合发展——沪宁合杭甬发展带、沿江发展带、沿海发展带、沪杭金发展带。因而，上海都市圈是长三角城市群空间格局的一部分，是长三角城市群核心组成部分，在长三角城市群建设中发挥引领作用。

(二) 功能与相互作用关系

上海建设现代化国际大都市，需要对标全球城市功能，要在全球化中发挥独特的战略空间作用。进而需要拓展区域空间，在更大的空间内集聚资源要素和实现功能共建。上海都市圈建设能够形成示范带动作用，推动长三角区域走向高质量一体化发展，在满足上海现代化国际大都市建设空间需求的同时，提升上海城市能级与核心竞争力。上海实现现代化国际大都市建设目标，需要推动上海城市功能向新城、向苏浙“近沪区域”疏解，上海都市圈的空间拓展、功能疏解是现代化国际大都市建设的需要，这有助于上海强化区域全局思维，聚焦核心功能，将城市非核心功能在更大的空间范围即上海都市圈进行再布局，实现上海作为长三角核心城市向全球城市的跨越。这有助于把上海“四大功能”放在更大的空间进行布局。同时，上海通过功能疏解增强对周边地区的辐射带动功能，加快周边中小城市协调发展，推进上海都市圈建设。

都市圈是城市化发展高级阶段的空间形态，都市圈的形成过程就是区域一体化过程。建设上海都市圈，突出上海的龙头带动作用，促进同城化发展的体制机制创新，以及政策和机制更快更好地实施，从而形成示范带动作用，为更大空间尺度的区域协调发展提供借鉴。上海都市圈与长三角其他都市圈协同发展，是更好地实现长三角区域一体化发展的必要手段。这有利于上海建成长三角世界级城市群核心城市，把长三角建设成为全国发展强劲活跃增长极、全国高质量发展的样板区，率先基本实现现代化引领区、区域一体化发展示范区和新时代改革开放新高地。

(三) 战略定位和发展目标关系

根据上海市、上海都市圈、长三角城市群的空间范围和各自功能及相互作用关系。上海都市圈的战略定位需要对接上海市和长三角城市群的战略定位。上海都市圈在更大的范围内拓展上海市的空间范围，是上海城市功能疏解的需求。因而，上海都市圈的战略定位在一定程度上与上海市战略定位相同。由于上海都市圈自身的内涵和长三角区域一体化发展的要求，其战略定位又不同于上海城市的战略定位。上海都市圈需要实现一体化制度创新的重大突破，着力打破行政壁垒，在战略定位上需要发挥示范带头作用，为更大空间尺度的区域协调发展提供借鉴，促进长三角区域一体化高质量发展，打造长三角城市群。

在发展目标方面，上海都市圈规划的立意和起点要对标上海现代化国际大都市建设的目标，强化上海四大功能和两大扇面作用的发挥。侧重于打破行政壁垒，提高政策协同，让要素在更大范围自由流动，重在产业链构造和功能疏解，增强上海对各类要素特别是高端要素的集聚、配置、辐射能力。推动长三角区域一体化发展国家战略的实现，代表国家参与国际竞争。

四、上海都市圈的战略定位

(一) 上海都市圈战略定位的基本原则

1. 服务国家发展大局

积极服务双循环战略布局，主动抢抓“一带一路”建设机遇，站在国家实行更高水平开放的高度，以内外联动的大视野，加强全球开放与西部大开发，以及长江三角洲、粤港澳大湾区、京津冀城市群、长江经济带、成渝地区双城经济圈等国家战略对接，把服务国家战略和加快上海都市圈发展有机结合起来。

2. 立足自身优势禀赋

充分发挥都市圈区位优势、交通基础设施优势、制造业优势、科创优势、生态优势和城市体系优势，因地制宜，重点加强在产业、贸易、金融、科技、人文、旅游等优势领域的合作，带动形成多领域、全方位的大合作格局。

3. 创新驱动协调发展

着力提升产品技术、商业模式、经营管理、品牌价值等创新，建立健全创新人才培育和引进机制，探索经贸合作交流的新领域、新模式、新平台、新技术，以全面创新驱动全面发展。着力形成统筹投资与贸易、内贸与外贸融合发展，“引进来”和“走出去”并重，货物贸易与服务贸易并进，投资和引智引技并举，网上虚拟市场与线下实体市场并行的协调发展格局。

(二) 国家战略背景下上海都市圈的战略定位

围绕上述基本原则，基于新时代和新发展格局的时代潮流和现实需要，上海都市圈是代表国家参与国际合作竞争的重要载体，不仅要服务长三角、服务全国，更要服务中国的全球化战略。本文提出“一中心、一枢纽、两区、一平台”的上海都市圈战略定位，即全球资源配置中心，国家级门户型枢纽，“双循环”新发展格局样板区和全国区域一体化建设示范区，长三角打造世界级城市群的重要平台。

1. 全球资源配置中心

上海应在全球资源配置中处于战略地位，在都市圈层面，将周围各区域连接成为一个有机整体，进行高度的地区交流与合作，包括高度发达的资本、信息以及人力资源流动。未来上海都市圈的目标是以控制与服务全球资源流动与配置的中枢功能为核心，集全球资源大规模流动的多元门户通道、广泛多样的全球资源配置平台为一体，通过集聚一大批全球公司总部，在全球资源配置中主导要素汇聚和流动，成为创新策源地，并在全球治理中发挥重大作用。

2. 国家级门户型枢纽

从全球空间尺度看，上海处于中心位置，表现为强大的集聚和扩散能力，具有枢纽城市的特征。从国家尺度看，上海具有门户城市特征，国内城市往往需要通过上海进入全球资源流动。因此，借助上海的优势，上海都市圈应定位为门户型枢纽。未来，在世界网络关联结构中上海都市圈将具有资源集聚、扩散以及资源流动控制的结构优势，这不仅为本区域跨国公司的战略发展和创新提供机会，而且也为其他区域的企业进入全球市场提供路径。

3. “双循环”新发展格局样板区

在当前复杂的国际环境下，上海都市圈应发挥对内对外开放两个扇面的枢纽作用，努力打造国内国际双循环的战略链接。围绕服务国内大循环，发挥上海作为我国最大经济中心城市的优势，把畅通经济循环、形成强大国内市场的文章做足。围绕服务国内国际双循环，发挥上海对外开放最前沿、全球最大贸易口岸等优势，打造开放型经济新高地，成为外资进入国内市场的便捷通道，成为国内企业进军国际市场的重要跳板。统筹利用国际国内“两个市场、两种资源”，促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合，加快构筑大开放新格局、塑造大开放新优势。更加积极主动融入“一带一路”建设，推动自身在全球产业链、价值链、供应链中的地位不断提升，在世界城市网络体系中的核心枢纽地位持续增强。

4. 全国区域一体化建设示范区

作为全国发展最强劲活跃的增长极，上海都市圈在发展质量、经济实力及科技实力方面发挥着引领作用。未来，上海都市圈内部应进一步深化跨城市合作，形成一体化发展的市场体系，实现基础设施、科创产业、生态环境及公共服务的互联互通与共建共享，为长三角及全国其他区域一体化发展提供示范。

5. 长三角打造世界级城市群的重要平台

上海都市圈建设在打破行政壁垒方面先行先试，提升都市圈同城化水平，获得可复制可推广的经验，对于推进区域一体化高质量发展有重要意义。加强与杭州都市圈、宁波都市圈、南京都市圈、合肥都市圈协同发展，这有利于发挥上海中心城市作用和上海都市圈的示范带动作用。上海都市圈合作机制的创新探索将发挥区域一体化制度创新的“辐射拓展”作用，带动更大区域的经济的发展，推进长三角区域一体化打造世界级城市群。

五、上海都市圈建设的总体愿景和具体目标

(一)上海都市圈建设的总体愿景

第一阶段：到 2022 年，明确上海都市圈发展框架，确立同城化发展空间格局，建立健全同城化发展支撑体系。到 2025 年，上海都市圈基本实现同城化发展，基本消除阻碍生产要素自由流动的行政壁垒和体制机制障碍。

第二阶段：到 2035 年，上海都市圈全面实现同城化发展，建设成为卓越的世界级现代化国际化都市圈。打造成活力都市圈、开放都市圈、人文都市圈和生态都市圈。

卓越的世界级现代化国际化都市圈，核心内涵就是具有全球资源流动与配置的战略性功能。未来，上海都市圈所表现出来的基本特征包括：全球资源流动与配置中的强大创造力，其影响和主导全球资源的流向及配置方式；全球资源配置中的广泛影响力，其影响和主导全球资源的流量及配置范围；全球资源配置中的吸引魅力，其影响和主导全球资源的流速及配置效率；全球技术与人力资源的集聚地，前提是良好的人居环境。

1. 活力都市圈

卓越的世界级都市圈必定呈现充满生机的繁荣景象，这种繁荣基于其内在迸发和不断涌动的强大创新活力，通过不断地推陈出新、新旧更替而超越商业周期性法则支配和基于产业生命周期支撑的局限，从而得以持续保持和实现新的飞跃。这种创新活力的繁荣集中体现在广泛而活跃的全球资源战略性配置、全球科创策源与引领、全球多元文化的交融及全球治理倡导与推进。

2. 开放都市圈

卓越的世界级都市圈必定呈现高度的全球网络互动与连通。高度的开放不仅带来生活在不同经济环境、具有不同文化的各类经济主体之间的互动，也带来更多经济主体之间的交流以及更为复杂和不确定的交流。这种开放体现在世界城市网络的关键性节点、中国和发展中国家连接世界的重要枢纽与关键门户及长三角全球城市区域发展的核心平台。

3. 人文都市圈

卓越的世界级都市圈必定成为新一代文明的典型代表，是引领与广泛传播新一代文明的新型城市区域，也是代表历史进步和城市发展的重要标志。上海都市圈作为人文理念引领与传播的全球城市区域，将体现基于网络化的生态城市、高效互联的智慧区域、多元活力的和谐社区及保障有力的安全城市。

4. 生态都市圈

卓越的世界级都市圈应成为新一代城市理念的引领者，生态都市圈将是吸引全球高精尖技术、人才聚集的重要区域。在生态方面，上海都市圈应体现完善的绿色基础设施、健全的环境治理协同机制及多元共生的生态系统。

(二)上海都市圈建设的具体目标和举措建议

1.上海都市圈建设的具体目标

围绕上海都市圈战略定位和发展愿景目标，上海都市圈需要更深层次推进对内开放，强化上海“四大功能建设”，形成一体化发展体制与机制，打造高度一体化的基础设施，消除广泛存在的行政垄断壁垒，形成统一市场，强化城市间产业分工协作，建成现代化经济体系，实现同城化发展。

一是形成一体化发展体制与机制。都市圈建设中不管是区域合作、协同还是一体化发展，区域治理是核心问题。在区域发展中，同时存在着地点空间与流动空间，作为地点空间，有明确的各自行政管辖区边界和物理边界；作为流动空间，则是无边界的，是交集的、渗透的。特别是在我国目前分税制的条件下，强化了地点空间的行政管辖区边界(地方利益)。需要形成一个有效的区域治理结构来解决该问题，形成利益识别机制，在此基础上形成利益分配机制。因此，上海都市圈建设中需要一种区域层面的战略与规划、政策集成以及利益协调机制，形成城市间多层次的合作协商机制。完善常态长效体制机制，构建协调推进区域合作中的重大事项和重大项目等政策平台，加强跨区域部门间信息沟通、工作联动和资源统筹，推动人才资源互认共享、社会保障互联互通、食品安全监管联动等方面的合作。

二是打破行政壁垒，形成统一市场。促进资源要素在区域内的充分流动和合理配置，是上海都市圈同城化发展的基本前提条件。这要求克服资源要素流动的物理性障碍(如交通等基础设施)，削弱行政性边界障碍(如各地不同政策、管制、执法等)，消除市场准入障碍(如国民待遇、竞争中性、权益保护等)，形成统一的要素市场。通过分工协作，推动经济要素有序自由流动、资源高效配置、市场统一融合，实现共同发展。统一市场准入条件，形成统一的多层次的金融市场、人才和劳动力市场、技术市场。

三是打造高度一体化的基础设施。上海都市圈建设要实现同城化发展离不开基础设施的高度一体化。基础设施不仅包括交通基础设施，还包括信息基础设施和商务基础设施。首先是健全上海都市圈内互联互通的交通，如统筹都市圈城际铁路规划布局，着力加强地、县级主要城镇间快捷交通联系，推进技术制式和运营管理一体化，实现运营管理“一张网”。其次是完善统一高效的商务基础设施，从促进商务活动互联互通、优化营商环境等方面入手，以重点领域供应链体系、标准体系建设为重点，实现规则对接，消除市场壁垒和体制机制障碍，加强各地信息系统、征信系统建设以及相互衔接和连通，加快打造信用一体化平台，推进实施跨区域联合奖惩。

四是强化城市间产业分工协作，建成现代化经济体系。产业是都市圈发展的最主要内容和根本，正是产业的发展，才推动都市圈经济不断向前发展。都市圈的形成和发展要求对都市圈内经济和产业结构进行统筹规划。上海都市圈需要以强化产业分工协作和产业链配套为核心，立足现有优势产业、资源禀赋、环境容量，引导生产要素合理流动，进一步细化明确圈内开发区产业发展方向和产业定位，充分发挥各自比较优势，在产业集聚和产业演进中走向错位发展、特色发展和梯度发展。这不仅有利于在彼此错位发展中集聚各自优势产业，实现产业链接，而且有利于打破在产业集聚、城市成长上相互制约的体制障碍。在分工方面，以充分发挥各地比较优势为导向，构建更具国际竞争力的产业链空间分工体系。增强上海都市圈核心竞争力，推动形成新的集聚效应和增长动力，不断提升产业集聚水平和发展质量效益，促进产业联盟发展迈向中高端，带动经济实现高质量发展。

2.上海都市圈建设的体制机制

一是全面完善一体化发展。一体化制度体系更加健全，常态长效体制机制更加完善。城市间多层次合作协商机制和利益协调共享机制进一步完善。都市圈发展规划或重点领域专项规划统筹机制更加健全。

二是基本建成统一开放市场体系。阻碍生产要素自由流动的行政壁垒和体制机制障碍全面消除。推进区域一体化建设方面走在国内前列，形成一批制度创新成果和经验制度。市场准入标准统一，与国际接轨的通行规则基本建立，营商环境达到国际一流。都市圈内技术市场、人力资源市场和金融市场同城化发展取得重大进展。

三是全面实现基础设施互联互通。都市圈内高铁、地铁、轻轨、城际铁路、高速路网等交通基础设施实现规划同体、建设同步。都市圈内新一代信息设施协同建设、率先布局成网。各城市信息系统、征信系统相互衔接和连通，重点领域的规则和标准体系全面对接，“一网通办”“一网统管”高效运转，城市治理数字化水平进一步提高。

四是全产业链建设取得显著效果。产业发展形成错落有致的发展格局。都市圈内创新链、产业链、供应链一体化布局取得突破性进展。同城化产业生态圈建设成效显著，优势产业领域竞争力进一步增强，集成电路、人工智能、生物医药等重点产业持续壮大，数字经济成为发展新动能。

五是全面建成协同创新体系。都市圈协同发展体制机制更加完善，区域协同创新水平显著提高。关键技术攻关取得重大突破，成为全国重要的创新策源地。产业联盟和创新联盟建设取得明显成效，创新资源共享水平进一步提高，协同创新成果产业化成效显著。

3. 上海都市圈建设的具体举措建议

一是全面完善一体化发展体制机制。形成城市间多层次合作协商机制。深化完善常态长效体制机制，构建协调推进区域合作重大事项和重大项目等政策平台。构建公众参与区域政策制定的新型平台，形成公众参与政策制定与实施的机制，增强区域合作政策协调机制的有效性。统筹编制都市圈发展规划或重点领域专项规划。强化都市圈规划与城市群规划、城市规划的有机衔接提升都市圈发展质量和现代化水平，确保都市圈发展规划和重点领域专项规划得以落地。建立健全区域利益协调机制。都市圈内部形成成熟(合理)的利益分配机制，积极构建都市圈互利共赢的税收分享机制和征管协调机制，加强城市间税收优惠政策协调。

二是基本建成统一开放的市场体系。统一市场准入标准。实行统一的市场监管，统一监管标准，推动执法协作及信息共享，清理和废除妨碍都市圈统一市场和公平竞争的各种规定和做法。推进工商注册便利化，削减资质认定项目，实现市场主体准入条件、标准、程序和服务措施等规范统一。实行负面清单准入管理方式。实现长三角区域政务服务“一网通办”。完善都市圈信用体系，实施守信联合激励和失信联合惩戒。统一技术市场，统一信息系统运行机制和统一市场监管机制。联合建设科技资源共享服务平台，鼓励共建科技研发和转化基地。建立都市圈技术交易市场联盟，构建多层次知识产权交易市场体系。共同完善技术中介组织机制，完善纵向一体化的中介服务机制和横向一体化的中介联合机制。统一人力资源市场，建立统筹规划或合作形式的都市圈内人力资源机构；完善都市圈内人力资源市场法制化建设，形成统一规范的人力资源管理规制；构建都市圈人力资源市场网络公共服务平台；组建人才协同创新发展联盟，探索实施两地人才互认、联合培养、载体共建。金融市场一体化，建立都市圈统一监管、风险防范机制和征信系统，建立金融风险联防联控合作机制；协调战略规划，对各家银行的战略规划和业务定位进行统一和协调；筹划建设绿色金融机构，搭建绿色金融平台(如碳排放交易市场)；成立绿色发展基金，创新绿色金融产品和服务。加强长三角信用一体化建设，加强各地信息系统、征信系统建设以及相互衔接和连通，加快打造信用一体化平台，营造以社会信用为基础的良好金融生态。

三是全面实现基础设施互联互通。推进交通基础设施一体化建设。统筹都市圈以高铁、地铁、轻轨、城际铁路、高速路网为标志的快速交通体系建设，实现公共交通实现无缝对接，加快推进轨道交通互联互通。统筹市政和信息网络建设，推进区域信息共享，统筹建设高速泛在信息网络，重点推进 5G、数据中心、量子通信等新一代信息基础设施协同建设。加强商务基础设施建设。完善重点领域供应链体系、标准体系建设，实现规则对接。

四是全产业链建设取得显著效果。加强统筹编制产业地图，统一制定产业转型清单，构建大中小城市和小城镇特色鲜明、优势互补的发展格局。统筹整合都市圈内新区、园区等各类平台，支持建设一体化发展和承接产业转移示范区，推动创新链和产业链融合发展。统一招商引资和项目落地，形成共同开发、利税共享的产业合作发展机制。增强产业链韧性和提高产业链水平，打造具有战略性和全面性的产业链。推进协同创新，围绕都市圈内各地的大平台优势和学科优势，依托各地的国家级开发区和科学城建设，通过构建产业协作平台、创新资源平台、要素共享平台，推进建设区域产业联盟、创新联盟。

参考文献:

- [1]蔡赤萌.粤港澳大湾区城市群建设的战略意义和现实挑战[J].广东社会科学, 2017(4):5-14, 254.
- [2]李风瑞, 康桂芬.京津冀协同发展的目标导向及战略定位[J].新视野, 2015(1):114-117.
- [3]李翔, 王之哈, 魏嘉彬.二十一世纪大都市圈战略规划的愿景与策略初步研究——以伦敦、东京和新加坡的都市圈战略规划为例[C]. 2017中国城市规划年会, 2017:243-253.
- [4]陆铭.中国大都市圈应向何处去[J].中国经济报告, 2016(11):95-97.
- [5]上海市人民政府.上海市城市总体规划(2017-2035)[M].上海:上海科学技术出版社, 2018.
- [6]王丹, 彭颖, 柴慧, 谷金, 张琳.构建上海大都市圈区域合作机制思路及重大举措[J].科学发展, 2020(9):64-70, 25.
- [7]王振.“十四五”时期长三角一体化的趋势与突破路径——基于建设现代化国家战略背景的思考[J].江海学刊, 2020(2):82-88, 254.
- [8]肖金成, 马燕坤, 张雪领.都市圈科学界定与现代化都市圈规划研究[J].经济纵横, 2019(11):32-41.
- [9]熊健, 孙娟, 王世营, 马璇, 张振广, 刘晟.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.
- [10]原新, 唐晓平.都市圈化:日本经验的借鉴和中国三大都市圈的发展[J].求是学刊, 2008(2):64-69.
- [11]张帆.对上海大都市圈建设使命与对策的几点认识[J].上海城市规划, 2019(2):1-4.