
高质量建设上海都市圈

推进长三角一体化

课题组¹

中共十九大提出建立更加有效的区域协调发展新机制，“以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局，加快农业转移人口市民化”。同时，长三角城市群和粤港澳大湾区建设已经上升为国家战略。2019年初，国家发改委又公布了《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》（简称《指导意见》）。这一系列战略实施，预示着中国城市发展进入了以核心大城市为中心的都市圈和城市群引领发展的新阶段。

国家发改委在《指导意见》的开篇指出，“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。”本文提出，为了更好地推进长三角一体化战略，核心的举措是建设大约半径在50-60公里的上海都市圈，并且以日前公布的长三角一体化示范区建设为重点，在体制机制、基础设施、土地规划等方面率先突破，形成都市圈建设和区域经济一体化发展的可推广可复制的经验。

一、上海都市圈建设的重要意义

1、以大城市为核心的都市圈发展是全球趋势。在全球快速城市化的进程中，都市圈是城市发展到成熟阶段的一种空间组织形式，是以中心城市为核心、向周围辐射构成的城市集合。从经济发展层面上讲，都市圈是一个集社会、经济、技术为一体的网络化经济空间。它建立在区域市场整合的基础上，也是产业集聚与扩散共同作用的产物。以大城市为核心的都市圈是新阶段经济发展的最重要趋势之一，也是中国参与国际竞争最重要的手段之一。世界最著名的都市圈为纽约、伦敦、东京、巴黎等大都市圈，范围超过了中心城市行政管辖的边界，并且用网络状的轨道交通线路将自己与周边其他中小城市几乎“无缝”连接在一起。其中，同处于亚洲，并且人地关系同样较紧张的经验更值得引起重视。东京都市圈大概占全国人口27%，国内生产总值占到日本全国的1/3。

2、都市圈建设将引领中国城市化的新时代。中国的城市化和城市发展大概有两个阶段。在第一个阶段，由于决定城市发展的地理条件和规模经济效应没有得到充分认识，因此在政策导向上，比较强调不同地区、不同规模的城市要“均衡”发展。而实际上，这不是真正的均衡发展，而是人口和资源的“均匀”分布。由于忽视了大城市的经济集聚效应，均匀发展的模式既损失了资源配置效率，限制了核心大城市的辐射带动作用，同时对于中小城市和农村地区来讲，与实际需求不符的投资最后引发的是巨额的债务。

近些年以来，城市群和中心城市的重要性正在得到越来越强的重视。决策层已经明确，需要在城市群内部形成大中小城市之间的协调发展，其中，中心城市将发挥引领作用。都市圈是城市群内部中心城市发展的未来方向，围绕着核心大城市建设的都市圈进一步发挥经济资源的集聚效应，成为区域经济增长极，并且更好地带动城市群内部其他中小城市发展。

¹作者简介：民建上海市委一号课题之“关于上海大都市圈建设的研究”子课题组，召集人：陆铭、刘俊敏，成员：马飞、王劫、王松林、邢舫、刘春晓、刘路、孙大伟、杨舒明、沈倩、陆敏、范小海、范文蓉、范伟国、钟其、洪俊、姚华、袁晓华、黄文平、董力耘、温志豪、谢倍琦、雷著贵、廖显东，执笔人：陆铭，上海交通大学安泰经济与管理学院教授。

3、上海都市圈建设将有力推进长三角一体化进程。当前长三角一体化已经上升为国家战略，在这一进程中，上海都市圈建设将发挥两方面的积极意义。第一，在上海及周边中小城市形成上海都市圈，重点克服在此范围之内的一体化障碍，有利于形成上海和周边城市发展双赢的格局。第二，上海都市圈的建设可以和建设长三角一体化示范区相结合，形成推进长三角一体化的可推广模式，更好地发挥引领长三角经济社会发展的作用。

二、上海都市圈建设的挑战

相比之下，我国以大城市为核心的都市圈的规划和建设落后于纽约、东京、伦敦等一线全球城市为核心的都市圈。大城市与周边中小城市的一体化进程仍然受到行政管辖边界的阻碍，这使得周边中小城市未能充分享受到核心大城市的辐射和带动作用，潜在的大都市圈对城市群内部大中小城市的一体化和协调发展的带动作用未能充分发挥。形成上述问题的具体原因有以下几个方面：

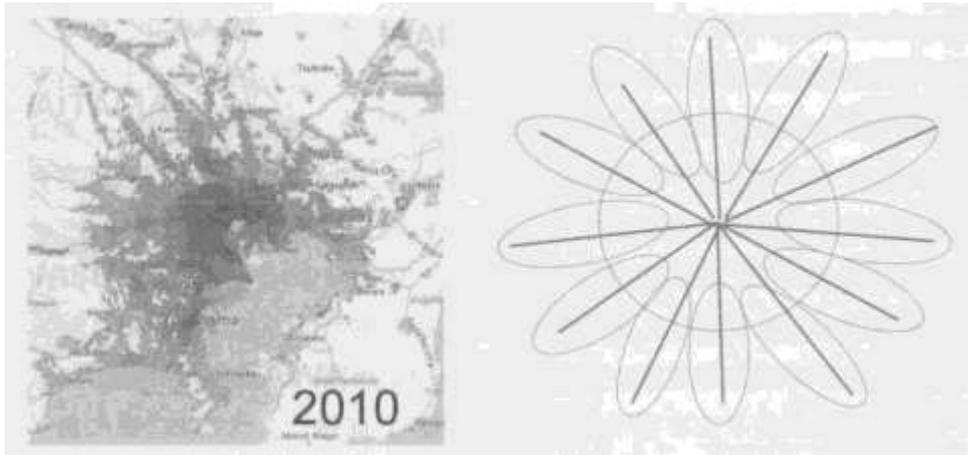
1、社会各界未能科学认识都市圈内部核心大城市与周边中小城市的关系。社会普遍误认为核心城市的发展将产生对于周边的虹吸效应，相互之间的竞争大于合作。而事实上，只要核心大城市在市场引导下实现集聚，集聚越发展，越能产生对于周边中小城市的联动作用，实现双赢。以珠三角城市群为例，广州和深圳在 GDP 和人口中所占的份额持续上升，但是珠三角城市群内部城市之间的人均 GDP 却呈现出趋同的态势，显现出了“在集聚中走向平衡”的规律。

2、按城市的行政管辖范围制定的人口规划难以适应都市圈发展需要。我国传统上是按城市的行政管辖范围来制定人口规划，而在大城市周围更适合于在都市圈范围内制定人口规划，以免人口规划脱离实际。举例来说，如果按照国际一流的都市圈来建设，上海都市圈可比照的是东京都市圈，东京都市圈连成片的建成区半径超过 50 公里，人口规模超过 3700 万。相比之下，如果把相邻的一些中小城市纳入潜在的“上海都市圈”的统计，人口大约也只有 3000 万左右²都市圈范围之内的人口仍然有增长空间。国际较为公认的标准是，周围中小城市大约 15%以上的人口跨城市通勤，则可纳入围绕核心大城市的都市圈范围。如果以这一标准，不仅上海和周边其他城市的一体化水平很低，而且上海部分郊区都没有与上海中心城区形成事实上的都市圈。

3、在大城市和周边中小城市之间有严格的行政边界，阻碍了资源跨行政区的配置。由于缺乏跨省市的协调机制，基础设施网络化和连通性不够，公共服务和社会保障未实现一体化，人口跨地区流动仍然不够充分。土地资源更是在行政管辖边界之内进行规划和配置，在核心大城市辖区内划定城市建成区边界，反而在大城市和周边中小城市间形成了“隔离带”，而且在大城市的郊区（例如上海青浦）形成了发展的洼地。

4、上海都市圈核心大城市与周边中小城市之间的联系紧密度不高。在发达国家，围绕着大城市所形成的都市圈是一种“八爪鱼”形态（参见图 1）。在核心大城市扩张的过程中，中心城市通过轨道交通和公路形成了与周边中小城市的紧密连接。然后，在放射状的和蛛网状的轨道交通和公路的沿线开发建设城市，形成了从中心城市出发，沿着轨道交通的人口密度梯度下降的格局。相比之下，中国的地级市和直辖市更加像“太阳系”（参见图 2），也就是说，中心城市与周边若干县级市、小城镇之间虽然有公路等基础设施连接，有些甚至有轨道交通连接，但是之间的联系紧密度并不高，相互之间仍然有大量的农田或者绿化带。

²1 编者注：该数据有多种不同统计口径，具体数据统计见附表。



注：左图为东京都市圈的人口密度梯度，颜色越深人口密度越高。右图为“八爪鱼”式的都市圈示意图，中间是中心城市，线条表示轨道交通线，椭圆为连接中心城市的建成区。

图1“八爪鱼”式都市圈



注：左图为上海及周边城市的建成区分布，灰色表示建成区。右图为“太阳系”式的城市示意图，中间是中心城市（城区），线条表示轨道交通线，小圆为外围中小城市，往往隶属于大城市的管辖范围。

图2“太阳系”式的中国城市

三、关于上海都市圈建设的总体思路和政策建议

总体思路：上海都市圈建设应以中央城市工作会议精神为指导，尊重城市发展规律，总结全球城市发展经验，明确以核心大都市圈带动城市群发展的战略在引领国家发展和赢得全球竞争中的重大意义。建设以半径 50-60 公里范围为重点，以长三角一体化示范区为抓手，以体制机制、基础设施和土地规划一体化为突破，促进各城市之间的劳动力和资本的自由流动，以及土地资源的合理高效配置，在经济和人口向核心大城市和都市圈进一步集聚的同时，迈向城市之间人均 GDP 和生活质量的平衡发展，以及产业的分工协调发展。具体建议如下：

- 1、成立高级别的都市圈发展战略规划办公室

领导和协调跨行政管辖边界的都市圈规划。甚至可以考虑建成跨行政管辖边界的更高级类政府机构，负责都市圈层面的一体化建设。围绕核心大城市的中心城区，制定建成区半径至少在 50-60 公里左右的都市圈发展规划，覆盖到周边的县市。近期，可选择在青浦、吴江、嘉兴等地建设的长三角一体化示范区为重点，率先推进一体化。

2、加快户籍制度改革，推进公共服务一体化

随着跨行政边界的就业人口比重逐渐增加，在核心大城市将有越来越多的人在本地就业，但是在周边其他城市居住和生活。如何为这部分居民提供均等化的公共服务，应有前瞻性的制度设计。户籍制度改革应在都市圈范围内有突破，加快社会保障和公共服务一体化和均等化的进程。廉租房、公租房应逐步覆盖到低收入的外来人口。大幅度提高居住年限和社保缴纳年限在落户标准中的权重，加快有稳定工作的外来人口市民化的可能性。

3、加强人口统计、行业标准、税收、司法、市场监管一体化机制的建设

首先，突破地域局限，加强都市圈范围内的统计指标建设。特别值得一提的是，在核心大城市中心城区，逐渐形成日间人口和夜间人口的统计指标，逐渐淡化在行政管辖边界范围内的常住人口统计指标。其次，在都市圈内统一制定行业操作标准，营造统一的税收环境，加强一体化的司法建设和市场监督管理。

4、加快建设以铁路和高速公路为主的都市圈大交通

上海大都市圈范围内有多个重要的铁路交通枢纽，网络整体均衡性和沿线车站利用率均不足；高速铁路、城际铁路车站与城市空间的耦合关系不佳；现有的铁路交通枢纽利用需要由传统的“之”字形通道向网络化发展转变。目前长三角地区高速公路方面主要城市快速路系统基本形成网络，主干路达到较高水平，但次干路、支路网密度相对低，两者融合的短板明显，由大城市单中心辐射周边的中心节点加分布式的交通网络融合亟需推进。

5、加快建设轨道交通等都市圈“小交通”

“小交通”建设首推速度快运力大的轨道交通建设，需要在圈内构建城市群级别的高效轨交网络，有效引导城市群集约化发展模式；另外也要着力发展沿线城市“P+R”模式、汽车分时租赁、共享用车等方式。提升整合公共交通系统，进一步明确不同层次公共交通系统的功能和设施服务标准，强化主要走廊的服务时效性，织补局域地区的公共交通网络化服务；重视城际交通和城市交通的一体化衔接，完善轨道交通与公共汽（电）车、公共自行车系统的无缝衔接；优化整合快速路、干路和本地化路网；创新整合传统物流和城市配送体系。加强共享交通的顶层设计，积极应用新技术建立交通大数据互联互通平台，整合多方数据，实行分等级、分地区的差异化交通管理，构建城市级的智能交通管理系统，加强智能控制、实时诱导、智能停车等子系统建设。

6、减少对土地开发强度的过分控制，动态调整上海的土地开发强度

当前城市发展规划中，存在过度强调对土地开发强度（建设用地规模/行政区域面积）进行控制的倾向。事实上，所谓 30% 的土地开发强度国际警戒线并不存在。将上海市的土地开发强度和伦敦、巴黎国际都市圈进行比较是不合理的。伦敦都市圈和巴黎都市圈都比较小，纽约都市圈的面积又比较大，地处人口大国的上海都市圈适合的比较对象是东京都市圈¹。如果以与东京圈大致相同的范围来作对比，按不同统计范围计算的“上海都市圈”的范围内，土地开发强度指标不超过 30%，仍低于东京圈 33.56% 的土地开发强度²³。上海市作为上海都市圈的核心城市，可以把土地开发强度作为动态可调整的指标。在短期内可以通过调整都市圈内部土地利用类型，增加住宅用地比例，实施工业用地转住宅用地、增加容积率等措施提高都市圈内部的土地利用

³1、2 编者注：该数据有多种不同统计口径，作者的具体数据统计见附表 2、3。

效率。在中长期，适当增加土地开发强度，适应上海市作为上海都市圈核心城市的定位和发展需要。同时，还建议加强沿交通基础设施展开的土地开发利用，特别是提高上海市郊区沿轨道交通线的周边地区开发强度。

附表：

表 1 上海及周边市（县）的人口分布

苏州市 1068.36 (2017年)	市区	姑苏区	吴中区	相城区	高新区、虎丘区	工业园区	吴江区
	553.15	95.39	112.95	73.51	59.61	81.3	130.39
	常熟	张家港	昆山	太仓			
	151.61	125.78	166.24	71.58			
嘉兴市 472.6 (2018年)	市区	南湖区	秀洲区	嘉善县	平湖市	海宁市	海盐县
	128.87	66.87	62	58.69	69.59	85.85	44.79
	桐乡市						
	84.81						
南通市 731.00 (2018年)	崇川区	港闸区	开发区	通州区	海安县	如东县	启东市
	71.89	28.98	22.02	114.17	86.45	97.85	95.00
	如皋市	海门市					
	124.17	90.47					
上海市 2418.33 (2017年)	浦东新区	黄浦区	徐汇区	长宁区	静安区	普陀区	虹口区
	552.84	65.48	108.83	69.37	106.62	128.47	79.90
	杨浦区	嘉定区	闵行区	宝山区	金山区	松江区	青浦区
	131.34	158.18	253.43	203.08	80.14	175.13	120.53
	奉贤区	崇明区					
	115.53	69.46					

注：以上表中数据为各市统计年鉴中的常住人口。标蓝色的地区为上海市及周边紧临县（市）大约 50-70 公里半径的范围，其总人口为 2914 万人。

表 2 核心区和都市圈的土地开发强度国际比较

都市圈	构成	行政面积 (km ²)	建成区 (km ²)	开发强度 (%)
东京都市圈	东京都中心区域	626.79	569.6	90.9
	东京都：中心区+市部	1410.99	1019.96	72.3
	东京都	2190.93	1,071.8	48.90
	东京圈总计	13373	4489.29	33.56
上海都市圈	上海	6340.5	3071	48
	苏州	8657	458 (市辖区)	—
	上海都市圈总计	14997.5	3529	23.50
巴黎都市圈	巴黎市	105.42	94.82	89.94
	巴黎市+近郊三省	762.68	657.17	86.17
伦敦都市圈	伦敦市	3.346	2.33	69.64
	内伦敦	328.54	207.88	63.27
	大伦敦	1596.24	820.36	51.39
纽约都市圈	纽约市	1536.05	984.34	64.08
	纽约都市圈总计	21478	7478.52	34.82

表 3 各种统计口径之下的“上海都市圈”范围的土地开发强度

	分子：建成区面积 (km ²)	分母：总面积 (km ²)	开发强度 (%)
1	上海+苏州市区	上海+苏州全市	
	3529.29	14997.5	23.53
2	上海+苏州全市	上海+苏州全市	
	3818.84	14997.5	25.46
3	上海+苏州市区+昆山+太仓	上海+苏州全市	
	3651.19	14997.5	24.35
4	上海+周边 (吴江、嘉善、平湖、启东、昆山、太仓)	上海+周边	

	3383.1	11569.88	29.24
5	上海+苏州市区+昆山+太仓	上海+苏州市区+昆山+太仓	
	3651.19	12734.28	28.67
6	上海+苏州全市	东京圈面积	
	3818.84	13373	28.56
7	上海+周边 (吴江、嘉善、平湖、启东、昆山、太仓)	东京圈面积	
	3383.1	13373	25.30
8	上海+苏州市区+昆山+太仓	东京圈面积	
	3651.19	13373	27.30

注：a. 东京都市圈包括东京都及周围神奈川县、千叶县、埼玉县三县。巴黎都市圈包括巴黎市和 3 个近郊省。伦敦都市圈包括伦敦城和内伦敦、外伦敦的 32 个区。纽约都市圈是指纽约-纽瓦克-泽西市大都市统计区 (NY-NJ-PAMSA)。上海都市圈包括上海市和周围的县市组成，从数据可得性上以上海+苏州代替。

b. 东京都建成区数据来自 2017 东京都统计年鉴，其中建成区面积包括宅地、公园和道路用地。东京圈建成区面积来自 <http://www.atlasofurbanexpansion.org>。巴黎都市圈建成区数据来自 2012 年大巴黎土地利用数据集 <https://geoweb.iau-idf.fr/agsmapl/rest/service>，其中建成区面积是指不包括森林、半自然地理、农业区和水域面积的其他土地利用类型总面积。伦敦建成区数据来自 Land Use Generalised Land Use Database2005，其中建成区包括住宅、花园、非住宅建筑、公路、铁路以及小路面积。纽约市建成区面积来自 2010 年纽约市土地利用统计，<http://www.nyc.gov/html/dcp/html/landusefacts/landusefactshome.shtml>，其中，建成区面积是不包括开放空间、停车场、空地以及未利用地的其他土地利用类型总面积。纽约都市圈建成区数据来自 <http://www.atlasofurbanexpansion.org>。上海市建成区面积来自上海市城市总体规划（2017-2035），苏州市建成区面积来自 2016 苏州统计年鉴。