

推进毗邻区同城化 加快都市圈一体化发展

周聪

毗邻区域是指都市圈内部各省市行政边界接壤区域，在都市圈发展中具有重要作用，是推动区域协调发展的有力支撑。随着南京及周边城市迈向都市圈时代，南京都市圈毗邻地区的发展也进入“快车道”。《南京都市圈发展规划》提出，要推动顶山—汊河、浦口—南谏、江宁—博望等省际毗邻区域一体化发展，为都市圈毗邻地区发展提供战略指引。新形势下，南京都市圈应巩固提升先发优势，以毗邻区同城化为突破口，积极探索经济区和行政区适度分离模式，加快推动都市圈一体化发展，为全国现代化都市圈建设贡献智慧、作出示范。

南京都市圈毗邻区同城化的现状分析

毗邻区合作发展是都市圈一体化的突破口。南京致力于探索都市圈毗邻区域合作新模式，持续攻坚克难、开拓创新，在重点领域和关键环节取得重大突破、积累丰富经验。

深化共识，协同构建圈内合作新机制。聚焦毗邻区域协调发展，共同谋划跨界一体化示范区建设框架，促进毗邻融合走深走实。高标准规划建设“宁淮特别合作区”，推动宁淮智能制造产业园实现管委会运作、获批省级“创新试点”园区，承办宁淮党政联席会，签署合作框架协议，达成一大批合作事项。深化与滁州统筹联动，共建顶山—汊河省际毗邻地区新型功能区、南谏浦口一体化发展共建合作园区，实现跨界合作从谋划走向深化。加强与马鞍山工作衔接，组建江宁—博望跨界一体化发展示范区建设工作领导推进小组和示范区指挥部，成立宁博合作示范区（南京）投资发展有限公司，形成“领导推进小组+指挥部+投资公司”的管理架构。

平台共建，协同构筑圈内产业新高地。注重特色发展、优势互补，以建设合作平台为抓手，强化项目、政策、招商、人才对接，切实提升区域高质量发展能级。巩固拓展宁淮合作成果，共同投资 550 亿元，共建 5 个合作园区，面积达 34.13 平方公里，累计实现落户项目 540 个、业务总收入 512.02 亿元、公共财政预算收入 10.58 亿元。加快省际产业合作园区建设，推动浦口和南谏联合招商、共同扶持，共同招引的 12 亿元华诺半导体、5 亿元亚芯微半导体产业园项目已落户合作园区，15 亿元的交通工业化制造总部基地及生产基地项目将实现办公、生产跨省运营。

联通共享，协同形成圈内交通新格局。以打造“轨道上的都市圈”为契机，促进毗邻区域由“互联互通”向“快联快通、畅联畅通、优联优通”升级。南沿江城际、北沿江高铁、宁淮城际、龙潭过江通道等跨界项目加速推进，南京北站建设取得实质性进展，“米”字型高铁网加速成形，禄口国际机场实现双航站楼运行。着力织密“圈内网络”，主城“井字加外环”快速路网实现闭合，宁马、宁滁、宁扬三线开工，宁句城际正式开通运营，百仙路、金家路等断头路相继打通，多条跨省公交线路实现延伸运营，区域合作正从“跨界”到“无界”深度融合。

区域共治，协同打造圈内治理新样本。加强要素资源整合，深化跨界合作领域，着力构建联防联控联控新格局。推动浦口、南谏签订深度合作协议，组织相关部门进行业务对接，建立跨界河道“河长”机制，常态化推进长江禁捕、打假、应急救援等联合行动。推动江宁、博望签订社会治理合作协议，全面开展规划编制、基础设施、生态保护、产业协作、公共服务、社会治理等方面合作，逐步打破地域分割和行业垄断。推动江北新区、滁州建立“跨省通办”协作机制，共同推进线上“全程网办”、线下异地代收代办，加强数据共享和业务合作，提升服务便利度，优化两地营商环境。

毗邻区同城化的发展模式与经验借鉴

随着多个国家重大区域战略的大力实施，各省市在毗邻区域建设上积极探索、创新机制，形成了一系列合作机制和协作经验。

搭建实体化机构。推动实体运作，构建高效有力的决策运行机构，赋予明确职责和管理权限，统筹推进跨区域各项事务。以长三角生态绿色一体化发展示范区为例，示范区范围横跨一市两省，涵盖上海市青浦区、苏州市吴江区、嘉兴市嘉善县，现已建立“理事会+执委会”管理架构，理事会负责统筹协调示范区建设，由三地常务副省（市）长担任轮值理事长，执委会负责发展规划、制度创新、改革事项、重大项目、支持政策等具体实施落地，人员由三地共同选派聘任，实行“大部制”管理。

创新科学化机制。打破制约同城化发展的难点堵点，强化顶层设计，跨区域联合构建政策框架体系，减少内耗竞争，提高协同紧密度。以成都都市圈为例，四川为统筹成都、德阳、眉山、资阳四市发展实际，以“十四五”规划和国土空间规划编制为契机，初步构建起以都市圈发展规划“定性”，国土空间规划“定量”，各类专项规划、毗邻地区区域规划“定点”的“1+1+N”规划体系，形成了优势互补、相互成就的区域合作利益联结机制。

构建数字化网络。跨界超前布局物联网、5G 等新型基础设施，打造“信息互通、数据共享”的数字平台，推动毗邻区域资源整合，促进要素高效配置、有序流通。以福州都市圈为例，福州、莆田、南平、宁德、平潭四市一区签订福州都市圈政务合作协议，五方分别设立“福州都市圈通办”窗口，着力解决“多地跑”“折返跑”等现象，切实增强企业和群众满意度。

创新毗邻区同城化发展的体制机制

加快南京都市圈毗邻区同城化发展，关键是要树立“一盘棋”思想，在体制机制创新上先行先试，推动跨界合作向着更深层次、更宽领域发展。

建立实体统筹、各地协同的推进体系。按照“划定一个重点毗邻区、建立一个高层决策机构、组建一个实体工作专班、建设一个市场建设平台、制定一套具体实施方案”的推进机制，加强对毗邻区内工作统筹调度。其中，重点毗邻区是以南京各区为主体，将周边零散毗邻区整合划定的区域；高层决策机构作为毗邻区同城化建设重要事项的决策平台，负责研究发展规划、改革事项、支持政策，协调推进重大项目；组建重点毗邻区同城化办公室，负责毗邻地区发展规划、制度创新、改革事项等的具体实施。

建立投入共担、利益共享的合作体系。在成本分担上，由毗邻区同城办统筹各地设立投资开发基金，联合成立投资运营集团，支持毗邻区重大基础设施、公共服务项目建设。在利益共享上，对毗邻区内通过合作产生的税收，根据不同合作模式和成本分担情况，平等协商确定分享比例，并根据情况实施动态调整。在考核指标核算划分上，根据合同约定综合考虑权责关系、成本利益等因素，由同城办协调各市对跨区合作工作设立考核指标。在合作模式上，各地从自身比较优势出发，综合运用产业合作园区、总部经济、跨区项目等合作模式，实现对毗邻区的高效开发。

建立各方参与、互联互通的治理体系。破除“一亩三分地”的思维定势，积极配合对接毗邻区同城办工作，将部分服务职能交由社会组织、中介机构承担，逐步形成同城办、省市县政府、市场等共同参与且相互促进的治理思路。深化政务服务合作，实现在重点毗邻区内，以统一的标准流程，通办与群众生产生活密切相关的各类政务服务事项，切实打通政务服务的行政边界。

建立权责清晰、奖惩有力的考评体系。完善评估和考核机制，加强对毗邻区内政府间协同制定的区域性政策落实情况、区域发展规划执行情况等督促检查，对督查发现的问题，列出清单、加快整改，着力推动毗邻区向同城化纵深发展。加强领导干部跨区挂职互派、对口支援，把毗邻区同城化建设工作作为领导干部考核评价的重要内容，对服务在前、深入一线、担当实干的专班人员进行表彰激励。