

住房和城乡建设部城乡规划司
中国城市规划设计研究院

编著

长江三角洲城镇群规划 (2007-2020年)

上册



商务印书馆
The Commercial Press

长江三角洲城镇群规划 (2007-2020 年) 上 册

住房和城乡建设部城乡规划司 编著
中国城市规划设计研究院

 商务印书馆
创于1897 The Commercial Press

2016 年 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

长江三角洲城镇群规划:2007~2020 年/住房和城乡建设部
城乡规划司,中国城市规划设计研究院编著. —北京:商务印
书馆,2016

ISBN 978-7-100-11937-5

I. ①长… II. ①住…②中… III. ①长江三角洲—城市
群—城市规划—2007~2020 IV. ①TU984.25

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 017394 号

所有权利保留。
未经许可,不得以任何方式使用。

长江三角洲城镇群规划(2007-2020 年)
(上中下册)

住房和城乡建设部城乡规划司 编著
中国城市规划设计研究院

商 务 印 书 馆 出 版
(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)
商 务 印 书 馆 发 行
北 京 冠 中 印 刷 厂 印 刷
ISBN 978-7-100-11937-5

2016 年 8 月第 1 版 开本 880×1240 1/16
2016 年 8 月北京第 1 次印刷 印张 77 1/2

定价: 495.00 元

《长江三角洲城镇群规划(2007-2020 年)》

参 加 人 员

规划编制工作领导小组*

组 长:汪光焘

副组长:仇保兴 周禹鹏 何 权 陈加元 田唯谦

成 员:唐 凯 毛佳樑 周 游 张苗根 倪 虹

规划编制工作协调小组*

组 长:唐 凯

副组长:张 勤 汤志平 张 泉 周日良 吴晓勤 李晓江

成 员:李 枫 俞斯佳 王学锋 顾 浩 曹发义 杨保军

黄吉铭 邹 军 周茂新 刘复友

规划编制组

(1. 按姓氏笔画排序;2. 以上两个小组中出现的人员将不再重复出现)

孔令斌 王 军 王 勇 王兴海 付冬楠 孙安军 朱郁郁 朱胜跃 汤芳菲
汤春峰 许宏宇 吴学峰 宋兰合 张 伟 张 帆 张 兵 张国华 张 鑑
杨明松 汪树群 邵 波 邵益生 陈景进 周 乐 林永新 林伟明 郑 军
郑德高 洪 明 胡厚国 胡晓华 倪振东 徐闻闻 徐海贤 耿 健 钱界殊
高冰松 曹敏娜 廖志强 蔡海鹏 谭 静

综合组

组 长:张 兵

成 员 中国城市规划设计研究院:张 兵 胡晓华 孔令斌 朱郁郁 宋兰合
付冬楠 许宏宇 周 乐 林永新 谭 静
吴学峰 郑德高 张国华 张 帆 耿 健
王 勇 汤芳菲 蔡海鹏 朱胜跃

上海市城市规划设计研究院:林伟明 徐闻闻

江苏省城市规划设计研究院:徐海贤 王 军

浙江省城乡规划设计研究院:顾 浩 邵 波 洪 明

安徽省城乡规划设计研究院:刘复友 汪树群 郑 军

(*:建规函[2006]52 号关于印送《长江三角洲城镇群规划编制工作方案》的函)

专题组

专题一：国内外城镇密集地区比较研究

南京大学：张京祥 罗震东 何建颐 殷洁 李雪飞

专题二：产业结构升级与城镇空间模式协同性研究

华东师范大学：沈玉芳 殷为华 仇勇懿 刘曙华 李晓磊

专题三：城镇化动力机制与城镇化质量研究

华东师范大学：宁越敏 李健 胡萍

专题四：紧凑型城镇发展的土地利用模式研究

同济大学：赵民 韦亚平 应龙根 汪劲柏 董金柱 张艳 张宗彝
沈丹英 杨海军

专题五：水污染防治与水资源安全利用策略研究

中国城市规划设计研究院：邵益生 杨明松 宋兰合 郝天文 朱思诚 吴学峰
黄继军 牛晗 周长青 黄俊

专题六：工业反哺农业、城市支持农村的模式研究

浙江省城乡规划设计研究院：赵华勤 周焱 宋炳坚 张如林 丁元

专题七：综合交通发展研究

中国城市规划设计研究院：孔令斌 张国华 张帆 戴彦欣 潘俊卿

专题八：全球化时代长江三角洲国际竞争力空间协调研究

上海市城市规划设计研究院：林伟明 石崧 徐闻闻 金忠民 黄吉铭 熊鲁霞
邵瑛 张锦文

专题九：长江三角洲城镇群规划实施机制与创新体制研究

江苏省城市规划设计研究院：邹军 徐海贤 张伟 汤春峰 曹敏娜 王军

专题十：长江三角洲城镇群规划范围研究

安徽省城乡规划设计研究院：吴晓勤 胡厚国 刘复友 汪树群 倪振东

专题十一：长江三角洲生态资产测算与分析

北京师范大学：陈云浩 邓磊 蒋卫国 蒋金豹 余晓敏 张岩

专题十二：大气环境影响评估研究

北京市气候中心：房小怡 郭文利 李磊 章新平 轩春怡 李书严

序 一

党的十八大以来,党中央从坚持和发展中国特色社会主义全局出发,提出并推动形成了全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党的“四个全面”战略布局。全面建成小康社会是处于统领地位的战略目标,是实现中华民族伟大复兴的中国梦的重要里程碑。而走中国特色新型城镇化道路,是我国经济保持中高速增长、迈向中高端水平、全面建设小康社会的强大引擎。党的十八大报告特别强调了未来新型城镇化应“科学规划城市群规模和布局,增强中小城市和小城镇产业发展、公共服务、吸纳就业、人口集聚功能。加快改革户籍制度,有序推进农业转移人口市民化,努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖”,为当前和今后的规划建设工作明确了努力的方向。

综合国力的提高需要有完善的区域发展政策。在西部开发、东北振兴、中部崛起、东部率先的区域发展总体战略基础上,中央经济工作会议部署了重点实施“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带三大战略。其中,长江经济带覆盖上海、江苏、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、重庆、四川、云南、贵州 11 省市,面积约 205 万平方公里,人口和国内生产总值均超过全国的 40%。长江经济带横跨我国东中西三大区域,具有独特优势和巨大发展潜力,有利于挖掘中上游广阔腹地蕴含的巨大内需潜力,促进经济增长空间从沿海向沿江内陆拓展,优化沿江产业结构和城镇化布局,推动我国经济提质增效升级;有利于形成上中下游优势互补、协作互动格局,缩小东中西部地区发展差距,建设陆海双向对外开放新走廊,培育国际经济合作竞争新优势;也有利于系统地保护长江生态环境,引领全国生态文明建设。而作为长江经济带的龙头,长江三角洲地区的发展无疑要面临更新、更多、更高的要求。

作为一项重要的战略举措,中央批准在上海设立中国(上海)自由贸易试验区,其意义深远。建设上海自贸区有利于培育中国面向全球的竞争新优势,构建与各国合作发展的新平台,拓展经济增长的新空间,打造中国经济“升级版”。在转变政府职能和深化体制改革方面,上海自贸区先行先试,为我国深化改革、扩大开放闯出一条新路子,也为上海和长三角的发展注入了新的动力。

学习领会 2015 年 5 月习近平总书记在考察浙江并在召开七省市主要同志座谈会上的重要讲话,我们要认识到创新作为一个大的国家战略,同时也是上海乃至整个长三角地区发展的重大战略。

回顾改革开放以来的发展,长江三角洲地区作为国家新型城镇化战略重要承载区域、长江经济带上的龙头、极具创新资源与潜力的地区,逐步成长为我国经济总量最高,发展速度最快的地区,成为我国利用国内国外两个市场、两种资源、参与经济全球化竞争和引领国家城市经济全面

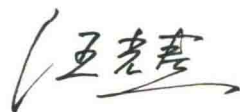
发展的先发地区。上海作为长三角和长江经济带的首位城市,深入实施创新驱动发展战略,明确提出要加快建设具有全球影响力的科技创新中心,作为中国参与国际竞争的代表,努力实现“全球城市”和“中心城市”的站位,进而集聚和配置长三角、全国乃至全球创新资源。通过创新来实现产业结构优化升级,通过创新来引领新常态下我国经济未来发展的方向,通过创新来提高我国经济综合竞争力。

促进长三角地区经济社会的可持续发展是一个长期的任务。根本出路在于从发展政策上探索区域协同发展的体制和机制。回顾十年前,为贯彻落实十六届五中全会精神,满足当时长三角地区经济社会发展阶段的一些重大现实要求,建设部(现住房和城乡建设部,下同)于2006年11月组织上海市、江苏省、浙江省、安徽省一市三省,开展了《长江三角洲城镇群规划(2007-2020年)》的编制工作,成立了由部主要领导、分管领导和上海市、江苏省、浙江省、安徽省一市三省分管领导共同负责的规划编制工作领导小组。充分发挥社会力量,对长三角地区发展的许多重大问题进行科学研究,从国内外城镇密集地区比较、产业结构升级与城镇空间模式协同性、城镇化动力机制与城镇化质量、紧凑型城镇发展的土地利用模式、水污染防治与水资源安全利用策略、工业反哺农业、城市支持农村的模式、综合交通发展、全球化时代长三角国际竞争力空间协调、长三角城镇群规划实施机制与创新体制、长三角城镇群规划范围、长三角生态资产测算与分析、大气环境影响评估十二个方面,开展了充分的分析论证。规划编制组又在深入调查和反复论证的基础上,历时两年,完成了《长江三角洲城镇群规划(2007-2020年)》编制工作。这是一部以当地发展背景为基础,客观分析区域发展概况、协调发展的区域边界,以及资源环境的承载能力,特别是对水环境、大气环境的生态承载能力,尝试了采用省部合作、省际合作解决跨行政区的发展问题的方法,是新世纪首先组织完成的跨省市的区域规划。

对照党中央一系列战略性的要求,我们应当客观地看到,长三角尽管科教实力与制造业较强,但自主创新能力还有很大的提升空间。受限于国际化投资趋向和自身投资实力,这个地区有相当一部分制造业投资流向技术层次不高、发展门槛较低的加工配套行业,而且随着投资扩张形成低水平、低效益的重复建设,形成低水平同构问题。同时长三角各省市之间存在着环保、土地等方面需要协调的问题。由于制造业外延式扩张,耕地的总量和人均占有量都大幅度减少,建设用地快速蔓延增加了交通成本,降低了城市和区域的运行效率,同时也带来了不少的环境问题。按2001年的统计数据,太湖流域的面积仅占全国的0.38%,但工业废水和城市生活污水总排放量占全国的10%。这个问题在过去十多年已经大大地改善,但是从整体来讲,长三角地区的环境问题仍然严峻。

今天,《国家新型城镇化规划》明确提出,京津冀、长江三角洲、珠江三角洲城市群,是我国经济最具活力、开放程度最高、创新能力最强、吸纳外来人口最多的区域,要以建设世界级城市群为目标,继续在制度创新、科技进步、产业升级、绿色发展等方面走在全国前列,加快形成国际竞争新优势,在更高层次参与国际合作和竞争,发挥其对全国经济社会发展的重要支撑和引领作用。

《长江三角洲城镇群规划(2007-2020 年)》自组织编制至今已经十年了,对于我们总结过去一个阶段的发展,探索新问题新要求的解决之道,都或许还有一些帮助。在此时出版,本着总结历史、展望未来的目的,希望能为地方各级领导干部、广大城市规划工作者和城乡建设者,贯彻落实十八大精神,科学研究编制城市群发展规划提供借鉴参考。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '吴兴' (Wu Xing), with a stylized flourish extending from the end.

2015 年 6 月 16 日

序 二

长江三角洲,从地理概念来看,指的是长江入海处由于河水所含的泥沙不断淤积而形成的、低平的、大致呈三角形的冲积平原,范围包括南京市、扬州市一线,北至小洋口、南临杭州湾的地域。而现今所指的“长江三角洲地区”,则更多地指的是一个经济和文化地域的概念,其主体大致包括了现在浙江省北部、江苏省南部、上海市的全部范围,其直接影响的范围还包括江浙两省的其他地区以及安徽省、江西省的部分地区。

长期以来,长江三角洲地区在我国的整体发展框架中都扮演着引领者的角色。首先,它是中国的经济中心。在长期的发展中,长三角地区从一个传统的粮食主产区逐步转变成为工商业发达、经济繁荣的制造业基地。其职能的步步转变,正是其在国家各阶段发展中扮演的角色的反映。同时,长江三角洲地区还是中国的文化和创新中心,长期以来不仅引领着文化的发展,也是新思想的发源地和制度创新的源泉。

进入 21 世纪,整个国家的发展进入了一个全新的阶段,区域一体化的趋势日益显著,城镇群的雏形已经在一些地区显现,如珠三角、长三角等地区。对于这一趋势及其意义,中央有着明确的认识。胡锦涛同志在中央政治局第 25 次集体学习的讲话中要求,要加快全国城镇体系规划的编制,而全国城镇体系规划的关键点之一是省际的城镇体系规划。总书记讲话中特别提到城镇密集区是我国未来发展的重点地区,通过编制城镇群规划引导区域协调发展意义重大。长三角城镇群正是典型的跨省城镇群,对其发展应有自上而下的规划引导。从区域发展的一般规律来看,都经历各种经济要素先向大城市集中然后再扩散的过程,而目前长三角地区的经济发展阶段正处于扩散开始的时候,启动城镇群规划编制工作最有意义。

本次长三角城镇群规划,其规划范围确定为江浙沪皖三省一市的行政区域范围,这主要基于以下考虑。

首先,城镇群是一个不断发展变化中的空间现象。长三角城镇群尚处于初级阶段,其形态尚在不断变动过程中。规划的目的是引导城镇群的发展,而非划定一个所谓的长三角城镇群的“边界”,因此在规划范围上不应“画地为牢”,而要考虑到为城镇群的空间发展留出足够的余地。

其次,江浙沪皖三省一市经济同根,文化同源,经济与社会均具有极为紧密的联系。其中安徽省虽然经济发展水平上较其他两省一市尚有距离,但在资源、环境、文化、经济等各方面均与江、浙、沪相互融合,是长三角城镇群未来功能体系与空间结构中的重要组成部分。

最后,从规划的法理基础来看,这个规划是全国城镇体系规划的重要组成部分,为规划范围

内各省/市提供省域城镇体系规划和城市总体规划的依据。有别于国家发展和改革委员会组织编制的长三角区域经济社会发展规划,本规划应侧重空间结构的合理化。作为跨省级行政区的城镇群规划,保持省级行政区域的完整性有利于规划政策在多个空间层面的落地。

在世界的城镇化历程中,欧美发达国家走过的道路(A模式^①)可谓是高能耗、高排放、高污染的道路,城市低密度蔓延、私人轿车为主导的机动化、化石燃料为基础、一次性产品泛滥等,并且导致了现在地球上的高油价、高排放以及不断攀高的粮食价格。作为人口大国,人均资源极为有限,中国的城镇化显然不能复制这种模式。中国必须走出一条全新的可持续发展的道路(C模式),提高民众生活质量,促进社会和谐;实现资源、能源的高效利用,以建立生态社会和经济的可持续性为政府的首要政策目标。

作为中国经济的先发地区,长三角地区的发展不可避免地带有现阶段我国整体经济发展的烙印:发展模式粗放,创新能力弱,历史文化遗产遭受破坏,整体的生态和人文环境都面临巨大的挑战。在中央提出了科学发展观、构建社会主义和谐社会和建设资源节约型、环境友好型城镇的新要求的背景下,先行先发的长三角城镇群应当为全国树立一个良好的范本,其发展必须要实现以下目标:全国最高紧凑度的城镇土地利用模式;最高效的综合交通体系的示范地区;最具有全球竞争力的国家级产业结构高地,既是创新的基地,也是国际制造业高地;最宜居的环境条件;最高保障度的城镇安全体系;最具合理性的城镇空间结构和产业结构;最能节约使用的循环经济体系;最高和谐度的社会发展模式;最高持续能力的生态环境和可持续性城镇发展体系;最高开放度的经济结构和内部一体化的市场;最高协同度的城镇发展体系。

要达到这样的目标,长三角城镇群亟须一个整体性的规划,作为探索这种全新的城镇化模式的一种尝试。这无疑使得规划的编制面临巨大的挑战。因此,规划的编制首先需要遵循以下原则。

第一,问题导向和目标导向相结合:要解决好国家要求(目标导向)和自身需求(问题导向)的关系。

第二,研究基础和规划重点相结合:规划重点要突出,研究基础要踏实;既要解决现阶段的突出问题,也要有利于下一阶段的操作。要处理好软的空间政策和硬的空间控制的关系,注重系统的空间控制手段创新,将区域层面的资源保护与具体的建筑文脉的传承引导结合起来。

第三,自上而下和自下而上相结合:不仅要体现国家对这一地区的要求,也要充分发挥地方的积极因素,为规划实施创造条件。

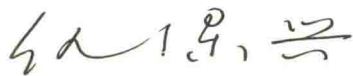
为实现规划编制的目标,深入研究长三角城镇群面临的问题和挑战,规划在编制初期即确定了9个专题研究,随着工作的全面展开又增加了3个,共计12个专题研究(详见本书中、下册)。这12个专题研究基本涵盖了当时长三角城镇群规划亟须解决的主要问题,为课题的完成提供了有力的支撑。

本次长三角城镇群规划工作是由建设部联合上海市、江苏省、浙江省、安徽省三省一市政府,

^① [美]莱斯特·R. 布朗:《“B模式”2.0——拯救地球,延续文明》,东方出版社,2006年。

于2005年11月15日在杭州启动,同月30日在上海召开了第一次工作部署会,并明确了各专题研究的内容。次年根据建规函〔2006〕52号《关于印送〈长江三角洲城镇群规划编制工作方案〉的函》,由建设部城乡规划司与上海市规划和国土资源管理局及浙江省、江苏省、安徽省建设厅,成立了规划编制工作领导小组和规划编制工作协调小组,以及由中国城市规划设计研究院、上海市城市规划设计研究院、江苏省城市规划设计研究院、浙江省城乡规划设计研究院、安徽省城乡规划设计研究院共同组成的规划编制小组;同年3-4月,中规院规划综合组对三省一市进行了广泛而细致的调研,并于之后两年中,协同三省一市规划院共同着手《长江三角洲城镇群规划(2007-2020年)》的编制,最后由中规院综合组进行全面的统筹工作。2008年左右,规划成果基本完成。在此过程中,建设部以及各省市规划主管部门给予了重大的支持,各技术单位、学术单位均为规划的顺利编制做出了重大的贡献。

从规划开始编制到成果出版,已经过去了将近十年时间。如今,长三角城镇群乃至国家的发展已经进入了一个全新的状态。但是回顾本次规划工作,我仍然感觉到这份成果具有很大的意义,无论是在技术创新、理论研究还是在工作组织方法上,都是我国区域规划编制上的一次成功的尝试。在规划技术创新方面,面对快速成长、发展、变化中的长三角地区,规划创造了一个弹性的空间框架并相应地形成了同样富于弹性的政策框架;规划将解决区域问题的关键着眼于区域资源的配置,在三省一市这样一个广阔的空间地域范围内进行自然、人文及政策资源的整体架构,并进一步在重点区域内加以深化;而在近期的京津冀城市群规划编制过程中,习总书记明确指示要从区域角度来解决雾霾问题,关于这一点,在长三角城镇群规划的编制过程中已经有了初步的尝试。在理论研究方面,规划对研究范围的界定已经显示出其在学术上的价值,如今学术界已经越来越注意到安徽省在长三角城镇群发展中的重要性。在工作组织方法上,建设部和三省一市的领导与专家共同参加,整个规划编制过程涉及多个不同层级的部门、单位之间的合作,在技术和政策层面尝试了跨省域区域规划的编制办法与具体工作方式,获得了不少宝贵的实践经验。



2015年5月17日

目 录

序一

序二

上 册

长江三角洲城镇群规划(2007-2020 年)	1
长江三角洲城镇群规划(2007-2020 年) 说明书	85

中 册

专题一 国内外城镇密集地区比较研究	319
专题二 产业结构升级与城镇空间模式协同性研究	411
专题三 城镇化动力机制与城镇化质量研究	513
专题四 紧凑型城镇发展的土地利用模式研究	575
专题五 水污染防治与水资源安全利用策略研究	677
专题六 工业反哺农业、城市支持农村的模式研究	727

下 册

专题七 综合交通发展研究	803
专题八 全球化时代长江三角洲国际竞争力空间协调研究	843
专题九 长江三角洲城镇群规划实施机制与创新体制研究	919
专题十 长江三角洲城镇群规划范围研究	971
专题十一 长江三角洲生态资产测算与分析	1033
专题十二 大气环境影响评估研究	1155

长江三角洲城镇群规划
(2007-2020 年)

目 录

第一章 长江三角洲城镇群发展的现状与趋势	5
一、产业经济的现状与趋势	6
二、人口和就业的现状与趋势	7
三、社会文化的现状与趋势	8
四、资源环境的现状与趋势	9
第二章 长三角城镇群发展的机遇与挑战	11
一、全球社会经济环境变迁	11
二、长三角城镇群角色转变	12
三、城乡空间与功能体系的变化	13
四、共同建设区域功能体系的必要性和紧迫性	17
第三章 长三角城镇群发展的目标与战略	21
一、长三角城镇群的发展目标	21
二、长三角城镇群的发展战略	22
第四章 三省一市协作共赢的空间政策	24
一、落实国家空间政策	24
二、区域功能体系的构建	24
三、产业发展空间的结构调整	28
四、资源利用与生态环境保护	30
五、城市与乡村的统筹发展	32
六、重大基础设施系统的建设	34
七、社会服务与保障体系的建设	39

第五章 建设世界级城镇群的重点推进区 41

 一、重点推进区的政策目标 41

 二、重点推进区的发展政策 42

 三、三大联合发展区 44

 四、重点推进区内的其他地区 46

 五、跨省的协调发展 47

第六章 长三角城镇群规划的实施 51

 一、建立适应发展需要的空间规划体系 51

 二、三省一市合作的核心政策 51

 三、规划实施的基本政策 54

 四、三省一市合作的实施机制 56

 五、促进提升与融合的行动计划 58

附图 61

第一章 长江三角洲城镇群发展的现状与趋势

长江三角洲城镇群是一个复合性、多层次特征明显的城镇群体结构,具有广阔而深刻的内涵与外延,并处于动态的成长变化过程中。就整体发展趋势而言,长三角城镇群涉及江苏、浙江、安徽和上海等三省一市的地域范围。长三角城镇群的健康发育和持久繁荣,需要我国各省市地区特别是三省一市的共同努力。

三省一市国土面积 350 167.5 平方公里,占全国的 3.6%;到 2004 年年底,常住人口 2.01 亿人,占全国的 15.48%,其中城镇人口 9 783.35 万人,占全国的 18.02%;在 10 万平方公里的发达地区高密度地聚集了 1 个直辖市、3 个副省级市、12 个地级城市、37 个县级市和 1 179 个建制镇,是国家主要的城镇化地区和城镇人口密集地区。2005 年,三省一市实现地区生产总值 46 272.81 亿元,占全国的 25.27%,三产比重达到 7.3 : 52.3 : 40.4 ,三省一市对全国的发展起了重要的支撑性作用,并将在国家战略的实现中发挥更为重要的作用。在保持紧密联系的同时,三省一市各自具有不同的发展特点,并表现出发展阶段的差异性。三省一市具有合作以共同发展的巨大空间(表 1-1-1)。

表 1-1-1 长三角三省一市基本数据

	上海		江苏		浙江		安徽	
	本地总量	占长三角 比重(%)	本地总量	占长三角 比重(%)	本地总量	占长三角 比重(%)	本地总量	占长三角 比重(%)
国土面积 (平方公里)	6 340	1.8	102 616	29.4	101 802	29.2	138 245	39.6
总人口 (万人)	1 778	8.8	7 475	36.9	4 898	24.2	6 120	30.2
地区生产 总值(亿元)	9 154.18	19.8	18 305.66	39.6	13 437.85	29.0	5 375.12	11.6