



BLUE BOOK OF
SHANGHAI METROPOLITAN AREA

上海大都市圈 蓝皮书

2020—2021

- 主 编 / 熊 健
- 副主编 / 孙 娟 屠启宇



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

图书在版编目(CIP)数据

上海大都市圈蓝皮书. 2020—2021 / 熊健主编. —
上海 : 上海社会科学院出版社, 2021
ISBN 978 - 7 - 5520 - 3640 - 4

I. ①上… II. ①熊… III. ①区域经济发展—研究报告—上海—2020—2021 IV. ①F127.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2021)第 142436 号

上海大都市圈蓝皮书(2020—2021)

主 编: 熊 健
副 主 编: 孙 娟 屠启宇
责任编辑: 应韶荃
封面设计: 黄婧昉
出版发行: 上海社会科学院出版社
上海顺昌路 622 号 邮编 200025
电话总机 021 - 63315947 销售热线 021 - 53063735
<http://www.sassp.cn> E-mail: sassp@sassp.cn
照 排: 南京前锦排版服务有限公司
印 刷: 上海信老印刷厂
开 本: 720 毫米×1000 毫米 1/16
印 张: 25.25
字 数: 373 千
版 次: 2021 年 9 月第 1 版 2021 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5520 - 3640 - 4/F · 671 定价: 198.00 元

版权所有 翻印必究

上海大都市圈规划研究中心

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，为深入贯彻落实长三角一体化发展国家战略，支撑上海大都市圈协同发展，由上海市城市规划设计研究院、中国城市规划设计研究院上海分院、上海社会科学院三家单位合作共建上海大都市圈规划研究中心。以“资源共享、优势互补、服务区域、共谋发展”为原则，以开展高水平规划研究、咨询服务、信息传播、人才培养为主线，上海大都市圈规划研究中心对标国际最高标准，打造国内领先、具有核心竞争力和广泛影响力的跨区域、跨领域新型智库，为上海大都市圈规划、建设和管理提供强有力的智力支撑。



欢迎关注公众微信号：“上海大都市圈规划”



上海大都市圈规划研究联盟

上海大都市圈规划研究联盟的宗旨是促进大都市圈主要规划部门间的理念、成果、信息交流,探索大都市圈规划的前沿理论,着力形成都市圈发展的智力引领。



联盟单位：

上海市城市规划设计研究院

中国城市规划设计研究院上海分院

上海社会科学院

无锡市规划设计研究院

常州市规划设计院

苏州规划设计研究院股份有限公司

南通市规划设计院有限公司

宁波市规划设计研究院

湖州市城市规划设计研究院

嘉兴市国土空间规划研究院

舟山市城市规划设计研究院有限公司

上海同济城市规划设计研究院有限公司

目 录

I 主报告

- B.1 双循环中的上海大都市圈:功能体系与战略担当····· 3
- B.2 上海大都市圈空间协同规划编制的理念与特点····· 31

II 上海大都市圈主要领域发展篇

- B.3 上海大都市圈经济发展的现状、问题与展望····· 47
- B.4 上海大都市圈人口发展的现状、问题与展望····· 78
- B.5 上海大都市圈社会发展及协同治理的现状、问题与展望····· 101
- B.6 上海大都市圈文化发展的现状、问题与展望····· 130
- B.7 上海大都市圈生态环境发展的现状、问题与展望····· 157

III 上海大都市圈分层次空间格局篇

- B.8 上海大都市圈总体空间格局构建的主要特点与思路····· 191
- B.9 长三角生态绿色一体化发展示范区的规划构想····· 201
- B.10 上海跨界城镇圈协同规划的探索····· 214

IV 上海大都市圈专项协同规划篇

- B. 11 上海大都市圈上下结合的创新协同发展策略研究…………… 227
- B. 12 上海大都市圈多层次高效交通网络协同规划研究…………… 235
- B. 13 上海大都市圈重大市政基础设施协同规划研究…………… 247
- B. 14 上海大都市圈区域绿道协同规划研究…………… 262

V 上海大都市圈跨界项目实践研究篇

- B. 15 生态绿色一体化理念下太浦河沿线区域发展路径探索…………… 279
- B. 16 苏锡通园区打造沪苏跨江融合发展示范区构想与策略研究……… 288
- B. 17 杭州湾大湾区“一体化”网络特征与协同策略研究…………… 300
- B. 18 上海大都市圈的跨城通勤与规划策略研究…………… 310

VI 都市圈国际比较篇

- B. 19 纽约都市圈规划实施特点及核心城市愿景协同的经验…………… 333
- B. 20 加拿大大金马蹄地区未来 30 年增长规划特点…………… 351
- B. 21 马尼拉都市圈规划“以人为中心”的创新和发展思路…………… 359
- B. 22 孟买大都市区至 2036 年规划的问题导向思维…………… 366
- B. 23 芝加哥大都市区迈向 2050 综合规划的经验与借鉴…………… 385

上 海 大 都 市 圈 蓝 皮 书 (2020—2021)

I 主报告

B.1 双循环中的上海大都市圈： 功能体系与战略担当

屠启宇¹ 陶希东¹ 苏 宁¹ 纪慰华²

孙 娟³ 马 璇³ 张振广³

(1. 上海社会科学院; 2. 浦东改革发展研究院;
3. 中国城市规划设计研究院上海分院)

摘 要：本报告主要研究上海大都市圈在双循环新格局下的功能体系与战略职能。进入 21 世纪第三个 10 年后，上海大都市圈在中国国土经济空间中的地位不断凸显。在中国逐步形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局的战略背景下，上海大都市圈作为中国重要的开放型大都市圈，将重点承担起对外开放竞争、内外体系链接、区域协同发展的重要战略职能。上海大都市圈已经形成经济体系高度连接、治理制度创新对接、江南文化共通融合、区域环境共保共治的区域发展特点，并将以“卓越的全球城市区域”为愿景目标，持续推进“共享共担，对流辐射，弹性嵌套”的发展策略。

关键词：上海大都市圈；双循环新格局；区域协同；全球城市区域

上海大都市圈，是由上海、苏州、无锡、常州、南通、嘉兴、宁波、舟山、湖州等 9 个城市构成的城市区域。这个城市区域，是具有长期经济社会互动历史，并在长三角以及中国东部经济区域的发展格局中发挥重要经济、社会、文化、创新、生态功能的城市化空间。2020 年以来，在中国逐步形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局的战略定位

背景下,上海大都市圈作为各城市间产业结构较为均衡、创新互动基础良好、生态治理相互协调、社会治理共同协作的开放型城市区域,将承担起对外开放竞争、内外体系连接、区域协同发展的重要战略职能。在助力“双循环”的发展过程中,上海大都市圈将逐渐建构起实现“卓越的全球城市区域”愿景目标的发展模式,形成“生态型”“活力型”“人文型”都市圈的发展基础。

一、上海大都市圈发展的历史沿革

(一) 上海大都市圈发展的历史阶段

上海大都市圈的历史空间范围,主要为古代江南的“核心区”,即明清经济学史家所说的“太湖经济区”,包括“八府一州”(即:苏、松、常、镇、应天、杭、嘉、湖八府及太仓州)。若将自然环境、生产方式、生活方式、文化联系因素考虑在内,与“八府一州”联系的宁波、绍兴、扬州、徽州等地也在江南核心区的辐射范围之内。

从历史上看,这个区域在中国逐渐发挥重要经济地位的历程可分为以下几个阶段。

在南宋末期,江南核心区真正成为全国经济中心。在这个时期,以苏州(平江府)、湖州、嘉兴(秀州)、常州、宁波(庆元府)、通州(南通)为核心的江南核心区盛产罗、绢、绸、丝棉等产品,成为全国三大丝织品中心之一。时有“苏湖熟、天下足”之说,两浙粮食赋税、上贡钱物数为全国之最。其中苏州七县以全国1%的田,贡献了全国11%的赋税,25%以上的军粮俸禄。

在明清时期,苏、常、松、嘉、湖、太仓等“五府一州”的大城市形成了各具特色的分工体系,小城镇也逐渐繁荣。1851年,江南人口已达到2794万,苏州人口密度达到873人/平方千米,常州为537人/平方千米,太仓为764人/平方千米。核心城市之间形成分工,其中,苏州成为综合性商业中心。无锡是粮食集散地,成为全国四大米市之一。湖州、嘉兴、南通、松江则分别成为全国制笔中心、丝织业、棉粮生产基地。而上海和宁波在成为通商口岸之后发展为沿海对外贸易的重要门户。

近现代时期,上海周边区域工业逐渐得到发展,城市体系的中心不断更替。上海、南通、无锡、常州等4个大城市相继兴起,城市间依托产业形成的

互动网络逐渐成型。其中,上海至南京的“沪宁”沿线集中了江苏省 98% 的工业投资。上海成为外国资本、民族工业集中地,并取代广州成为贸易、金融中心。南通则成为“近代工业第一城”,是仅次于上海的第二大工业城市。无锡、常州则依托铁路带动沪宁沿线民族工业兴起。

中华人民共和国成立后至改革开放前,上海成为区域的主要引领型城市,形成了以国企、大工业企业主导的经济体系,周边城市则与上海构建起基于工业发展的合作体系。1965 年,上海钢材、机床、棉纱产量各占全国 25%,缝纫机产量占 35%,手表产量占 90%,上海 GDP 长期居全国第一,占全国比重一度最高达 11%。

改革开放至 20 世纪 90 年代初,上海大都市圈的城市群体进行了发展的多元探索。20 世纪八九十年代,江苏相关城市在内生型乡镇集体经济带动下形成了“苏南模式”。宁波等浙江城市则形成了外向型的“港口经济”。相对而言,20 世纪 80 年代,上海处于经济结构调整的发展过渡期,但与周边城市间的经济互动仍以多种形式得以逐步推进。

20 世纪 90 年代后,上海大都市圈普遍形成了以外向型经济为核心的经济体系。1992 年浦东新区开发开放后,上海的对外开放进入快速发展阶段。周边城市在充分利用上海开放功能快速提升机遇的基础上,也进入开放经济与产业创新发展的新阶段。1994 年,苏州市与新加坡有关方面合作开发建设苏州工业园区,形成了利用外资合作发展的新模式。2001 年中国加入 WTO 后,上海大都市圈进一步成为中国开放型经济快速发展的重要区域,区域内各城市与全球价值链的对接程度不断加深,逐渐展现出“全球城市-区域”的特性。2013 年以来,上海自贸区、舟山自贸区等新型开放平台的建设和发展,标志着上海大都市圈的对外开放与经济发展进入了新发展阶段。

(二) 21 世纪第二个 10 年的上海大都市圈的阶段性战略定位

进入 21 世纪第二个 10 年,上海大都市圈在中国国土经济空间中的地位不断凸显,各层次规划中对其的功能定位与战略作用日益明确。

根据 2010 年发布的《全国主体功能区规划》,上海大都市圈位于全国

“两横三纵”城市化战略格局中沿海通道纵轴和沿长江通道横轴的交汇处,属于国家的优化开发区域,以城市化地区为主要支撑。其相关总体功能定位与要求包括:(1)担当长江流域对外开放的门户,优化提升上海核心城市的功能,增强辐射带动长江三角洲其他地区、长江流域和全国发展的能力。(2)优化提升沪宁(上海、南京)、沪杭(上海、杭州)发展带整体水平,建设沪宁高新技术产业带。(3)强化宁波、苏州、无锡综合服务和辐射带动能力。(4)增强常州、南通、扬州、镇江、泰州、湖州、嘉兴、绍兴、台州、舟山等节点城市的集聚能力,加强城市功能互补,提高整体竞争力。(5)发展高附加值的特色农业、都市农业和外向型农业,完善农业生产、经营、流通等服务体系,建设现代化的农产品物流基地。(6)加强沿江、太湖、杭州湾等地区污染治理。

根据2014年发布的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》的精神,上海大都市圈需要配合建设世界级城市群的目标,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。其重点包括:(1)加快经济转型升级、空间结构优化、资源永续利用和环境质量提升。(2)科学定位各城市功能,增强城市群内中小城市和小城镇的人口经济集聚能力,引导人口和产业由特大城市主城区向周边和其他城镇疏散转移。(3)依托河流、湖泊、山峦等自然地理格局建设区域生态网络。(4)在优化结构、提高效益、降低消耗、保护环境的基础上,壮大先进装备制造业、战略性新兴产业和现代服务业,推进海洋经济发展。(5)充分发挥区位优势,全面提高开放水平,集聚创新要素,增强创新能力,提升国际竞争力。(6)统筹区域、城乡基础设施网络和信息网络建设,深化城市间分工协作和功能互补,加快一体化发展。(7)建立完善跨区域城市发展协调机制。

2018年发布的《中共中央、国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》,明确提出“以上海为中心引领长三角城市群发展,带动长江经济带发展”的要求,为上海大都市圈发挥城市群引领作用,带动长江经济带发展的核心功能目标提出了指引。该意见提出的相关方向包括:(1)促

进城乡区域间市场、劳动力、土地、科技等要素自由流动。(2)进一步完善区域合作工作机制,加强城市群内部城市间产业分工、基础设施、公共服务、环境治理、对外开放、改革创新等协调联动,加快构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇化格局。(3)积极探索建立城市群协调治理模式,鼓励成立多种形式的城市联盟。(4)完善区域交易平台和制度。(5)加强省际交界地区城市间交流合作,建立健全跨省城市政府间联席会议制度,完善省际会商机制。(6)健全生态等区际利益补偿机制。(7)推动城乡区域间基本公共服务衔接与均等化。^①

2018年11月国务院发布《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》,在应对区域发展差距较大、无序开发与恶性竞争、区域发展不平衡不充分等问题方面,提出建议。2019年2月国家发改委发布《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》,认为都市圈是城市群高质量发展、经济转型升级的重要支撑。两份权威文件对上海大都市圈空间发展导向具有重要启示。

二、大都市圈发展的理论创新

(一) 大都市圈的理论源流与学界标准

大都市圈理论是伴随经济全球化、市场化、地方化、网络化、城市区域化等发展趋势,学术界和规划界旨在更加准确地描述以国际大都市为核心、城镇高密度分布的一种高级化城市形态而出现的城市研究思想和理论体系。自20世纪50年代戈特曼提出都市带概念以来,围绕着都市区、都市圈、都市带、城市群等多种形态的学术探讨就从未停止过,至今尚未达成统一的国际标准。因篇幅有限和突出研究的针对性,在此我们重点研究“大都市圈”,对其他相关概念不一一罗列和辨析。

就大都市圈而言,这一概念最早产生于日本。根据《地理学词典》,“都市圈”是指城市通过对其周边地域辐射中心职能而发展,以城市为中心形成

^① 中华人民共和国中央人民政府. 中共中央 国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2018-11/29/content_5344537.htm.

的职能地域、结节地域。都市圈并不仅仅是一种概念上的地域构造,而且是一种具有具体职能的社会实体。它的范围与都市影响圈相近,内容与日常生活圈、经济圈、商圈也类似,其界限是与相邻城市影响的强弱对比关系的产物。1950年,日本行政管理厅首次提出了“都市圈”的概念,就是以一日往返车程为限,可以接受中心城市某一方面功能服务的地域范围(该中心城市的人口规模需在10万以上)。1960年又提出了“大都市圈”的概念,即以中央制定市或1—3个人口规模在200万人口以上的特大城市为中心城市,并且纳入邻近的所有50万人以上城市,外围地区到中心城市的通勤率不小于本身人口的15%,大都市圈之间的物资运输量不得超过总运输量的25%。据此日本全国被划分为首都圈、近畿圈、中部圈、北海道圈、九州圈、东北圈、中国圈^①和四国圈八大都市圈。如东京大都市圈的范围,不仅包括1958年设定的东京都中心100千米半径地区,1968年根据保持行政区划的完整的原则,将周边地区8个都、县整体划入,形成内圈(东京圈)和外圈(周边地域)的圈层式空间结构,主要包括内圈的东京都、神奈川县、千叶县、埼玉县和周边地域的茨城县、栃木县、群馬县、山梨县,由8个都、县、150多个市镇组成。1995年,日本学者富田和晓提出,“大都市圈”是由中心城市及其周边地区构成的地区,即人口在10万以上的中心城市及其周边的日常生活区域。中心城市是大都市圈中的核心行政市,周边地区是与中心城市在社会、经济等联系密切的地区。日本对于周边地区范围的划定大致有以下两种:一种是由总务厅统计局根据国势调查报告设定的大都市圈的范围,包括在中心城市上班、上学的人数(常住人口)占本地区总人口的15%以上的市镇村。另一个范围是包括在中心城市上班的人口数(长期就业者)占本地区总人口的10%或5%以上的市镇村。根据日本经验,大都市圈一般具有以下特征:第一,环绕中心城市,大都市圈内的大中小城市基本呈圈层状结构布局;第二,中心城市的国内生产总值一般可占到圈内的1/3到1/2以上,是整个城市体系的中心与枢纽;第三,大都市圈之间的经济发展具有相对独立性,但大都市圈内各城市间的分工与合作非常密切,并且大都市圈内

^① 位于日本本州岛西部。

的产业结构是综合的、多元的和开放的,具有较强的创新能力和结构转换能力以及国际市场竞争能力;第四,大都市圈内具有密集的基础设施网络,且以中心城市为核心,向外延伸,形成最大的通勤圈。

实际上,21世纪以来,都市圈、城市群的范围及相关关系仍然是国内外学术界讨论的主要议题之一。例如,有研究^①指出,在空间尺度上,从城市到都市圈、再到城市群,主要有四个发展阶段。经济全球化、信息化、新工业化、快速交通、政策支撑和知识经济作为当今六大主要的区域发展驱动力,使得城市的聚集演变理论上遵循一条时空路径:城市—城市组合—都市圈—大都市圈—城市群。这样一条路径比较清晰地代表了现今全球范围内都市圈和城市群梯度进化和多层结构模式。所经历的每一次扩展让城市聚集能够不断地增强辐射效应,即从一城与一城连接,到成为辐射区域、国家乃至世界的增长中心。

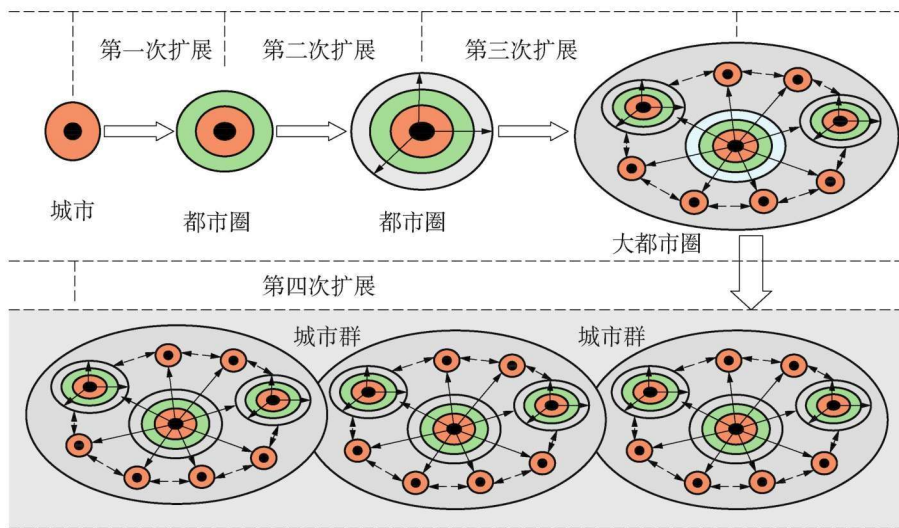


图 1-1 从城市到都市圈到城市群四阶段的发展演变

资料来源: C. Fang & D. Yu, Urban Agglomeration: An Evolving Concept Of an Emerging Phenomenon, *Landscape and Urban Planning*, 2017,162,126 - 136.

^① Fang C, Yu D. Urban Agglomeration: An Evolving Concept of an Emerging Phenomenon [J]. *Landscape and Urban Planning*, 2017,162: 126 - 136.

为有效推动中国城市化高质量发展,中国中央政府充分借鉴日本等发达国家都市圈的发展经验,2019年颁布了《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》,首次明确提出“都市圈是城市群内部以超大城市、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。”这是未来中国制定大都市圈发展战略的根本遵循,也为学术界探索形成具有中国特色的大都市圈理论体系指明了方向。

(二) 上海大都市圈的理论创新

2019年12月,中共中央、国务院印发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》,提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。2020年1月10日,上海市政府公布了《上海市贯彻〈长江三角洲区域一体化发展规划纲要〉实施方案》,明确了上海大都市圈“1+8”的区域范围,陆域面积约5.4万平方千米,2019年常住人口约7125.39万人,包括了上海市、江苏省的4个市(苏州、无锡、常州、南通)、浙江省的4个市(嘉兴、宁波、舟山、湖州市),总共9个城市,是长三角城市发展最成熟的区域之一。正在编制中的《上海大都市圈空间协同规划》这份全国首个跨行政区大都市圈规划方案,将为大都市圈理论发展和实践创新带来十分重大的创新引领价值。具体而言,主要表现在三点:

一是,对大都市圈边界范围的科学划分提供了参照和实践样板。上海大都市圈是参照纽约大都市地区(通勤距离60千米左右)、巴黎大区(60—80千米)、东京都市圈(100—150千米)、伦敦都市圈(120千米)等制定区域范围3万—5万平方千米的国际经验组织形成的。这不仅充分体现了大都市圈发展的一般规律,也对标国家关于“都市圈是城市群内部以超大城市、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”的基本要求,为探索形成符合中国国情的大都市圈空间范围,提供了参照标准和实践样板,为全国其他大都市圈的发展提供了可复制的有益经验。

二是,明确了大都市圈协同发展的重点领域及关键内容。按照“战略愿景—行动策略—项目库”的路线图,上海大都市圈形成了“1+8+5”行动体系。“1”是上海大都市圈发展的战略愿景;“8”是交通一体化、生态环境共保

共治、市政基础设施、绿道、蓝网、文化、产业及合作机制等 8 大系统行动；“5”是环太湖、淀山湖、杭州湾、长江口、海洋港口等 5 大空间板块。在此基础上，上海大都市圈形成共同的战略项目库。这份明晰的协同规划行动路线图，指明了未来大都市圈发展，就要重点围绕交通、基础设施、公共服务、文化生态等重点领域和关键内容，以体制机制创新为抓手，改变过去城市间各自为政的竞争状态，转变为区域间的协同发展，努力实现共建基础、共商策略、共享利益，推动高质量一体化发展，提升整个大都市圈的同城化效应。

三是，上海大都市圈为演化视角下的城市区域发展提供新的理论阐释。上海大都市圈作为中国首个跨省级都市圈协同规划案例，除了遵循国内外大都市圈理论强调的“功能性、互动性”特点外，更是一个“混合型”的全球城市-区域，以地理邻近性和功能关联性兼备的各城市为主体，兼而覆盖部分功能关联性尚强的城市和有助于保证地域完整性的城市。围绕不同功能需求及差异性，上海大都市圈各市协同的尺度、维度、强度和进度都可以有所不同。从空间演化的视角出发，进一步强调开放性、流动性、多样性、复杂性，形成包括文化、制度、环境等内生性激励创新动力体系，既是实施规划的主要干预所在，更是引领整个大都市圈长期可持续繁荣发展的关键变量。

（三）全球城市-区域理论的新变化

在大都市圈探讨的基础上，日渐形成的“城市区域”概念及相关理论是国际城市和区域研究领域中的又一个热点议题。西方学者艾伦·斯哥特(Allan Scott)最早提出了全球城市-区域(Global City-Region, GCR)这个概念。根据他的研究，所谓的“全球城市-区域”就是“大城市区域或大城市区域与其周围的卫星城连接而成的区域。该区域内政治事务和经济事务繁荣，并呈现出经济与政治活动集聚的特征；同时，该区域具有紧密的跨国关系。他认为，全球城市-区域能够概括散布诸多全球城市的巨大、复杂、混合的城市区域范围，并指出“全球城市-区域是全球化高度发展的前提下，以经济联系为基础，由全球城市及其腹地内经济实力较为雄厚的二级大中城市