

# 区域合作视角下南京都市圈规划的实践成效及反思\*

## Practical Achievements and Reflections on the Planning of Nanjing Metropolitan Area under Regional Cooperation

杨柳青 季菲菲 陈雯 YANG Liuqing, JI Feifei, CHEN Wen

**摘要** 南京都市圈是长三角一体化建设的重要载体,也是长三角带动中西部地区发展的重要传导区域。由于南京都市圈跨省的地域特征,地方政府非常重视都市圈规划的顶层设计。尤其是《南京都市圈规划(2002—2020)》与《南京都市圈区域规划(2012—2020)》实施以来,都市圈的发展逐渐走上制度化和规范化的道路。在半结构式访谈的基础上,回顾南京都市圈的缘起和历次规划编制历程,解析南京都市圈规划发挥作用的途径及区域合作成效:以规划共识促进城市联盟产生;以规划实施推动城市发展联盟3级运作机制形成;以规划平台吸聚多元主体关注;以规划意向引导众多合作事项落地。在此基础上,总结南京都市圈规划有效实施的经验,并指出规划实施过程缺乏激励和约束机制。一方面可以完善都市圈规划的实践方法论,另一方面也为南京都市圈规划修编和政策调整及其他都市圈建设提供借鉴。

**Abstract** Nanjing metropolitan area is an important carrier for the integration of the Yangtze River Delta and an important transmission area for the development of the central and western regions in the Yangtze River Delta. Due to cross-province characteristics of the Nanjing metropolitan area, the local government attaches great importance to the top-level design of the metropolitan area planning. Especially after the implementation of “Nanjing Metropolitan Area Planning (2002-2020)” and “Nanjing Metropolitan Area Regional Planning (2012-2020)”, the development of Nanjing metropolitan area has gradually embarked on the path of institutionalization and standardization. Based on the semi-structured interviews, this paper reviews the origin of the Nanjing metropolitan area and the previous planning process of the Nanjing metropolitan area, and summarizes the ways and integration effects of the Nanjing metropolitan area planning: promoting the generation of urban alliances through planning consensus; promoting the formation of the three-level operation mechanism of the urban development alliance; guiding several cooperation matters done with the intention of planning, and achieving greater integration effects in the areas of infrastructure co-construction and sharing, public service co-prosperity, and industrial park co-construction. The planning platform attracts attention from more stakeholders and promotes the growth of the city cooperation alliance. On this basis, this paper outlines the experience of effective implementation of the Nanjing metropolitan area planning, and points out the lack of incentives and constraints in the planning implementation process. In this way, the paper not only improves the practical methodology of metropolitan area planning, but also promotes the dynamic revision of Nanjing metropolitan area planning and the timely adjustment of policies, while providing experience for other metropolitan areas.

**关键词** 区域合作 | 南京都市圈 | 都市圈规划 | 实践成效 | 问题反思

**Keywords** Regional cooperation | Nanjing metropolitan area | Metropolitan area planning | Practical effects | Problem reflection

文章编号 1673-8985 (2019) 02-0049-07 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. sup. 20190208

### 作者简介

杨柳青

中国科学院南京地理与湖泊研究所 博士研究生

季菲菲

南京市规划和自然资源局总规处 主任科员,博士

陈雯

中国科学院南京地理与湖泊研究所 研究员,

博士生导师

中国科学院大学资源环境学院 教授

### 0 引言

都市圈是城镇化发展到一定阶段的地域空间组织形式,也是根据比较优势进行产业专业化分工的经济协作区。空间形态上表现为具

有“核心—边缘”结构的城市群,基于发达的轨道交通网络,通过要素资源的集聚扩散实现跨行政区的紧密社会经济联系,最终实现空间帕累托最优<sup>[1-2]</sup>。

\*基金项目:国家自然科学基金青年基金项目“全球城市区域视角下长三角金融网络的形成、格局与机理研究”(编号41501140),中国科学院A类战略性先导科技专项“美丽中国生态文明建设科技工程”(编号XDA230201)资助。

国内外都市圈发展经验表明,都市圈的构建是市场与政府共同推动的结果。1850年代起,为了应对快速城市化背景下经济活动与行政边界冲突,基于区域一体化的都市圈规划成为西方国家解决跨行政区域协调问题的有效政策工具。战后“恢复经济”的头20年,土地使用监管和城市开发投资策略是都市圈规划争辩的重点,这一阶段的都市圈规划重视城市形态和空间组织,是系统全面的蓝图式“总体规划”框架<sup>[3]</sup>。1980年代,“谈判”规划理念的出现使得促进都市圈优先合作事项谈判的区域合作实践研究增多,都市圈规划成为各利益主体“讨价还价”的阵地,并引入一系列促进发展、利于规划实施的规划决策准则。对“谈判”式规划的争论集中在对政治民主性的质疑,因为规划决策准则掌握在政治家和大财团手中<sup>[4]</sup>。1990年代,受“新自由主义”思潮的影响,有学者进一步提出协商共识下协作的规划工作方法<sup>[5]</sup>,强调公众参与和顺应市场规律,重视协调规则建立和配套法律制度设计。至此,跨界地区的冲突解决从政治谈判转向依法行政,监管依据也从自由裁量转向精确的监管规则。国内都市圈规划的研究开始于1990年代。随着城镇化发展和交通通讯技术进步,我国的城市发展开始突破固有的行政区范围,然而,分权化改革加深了行政区经济壁垒。为打破行政区经济,2000年前后,江苏省率先进行省内三大都市圈的规划实践,都市圈规划问题逐渐引起政界和学界关注。严重敏最早论证了跨行政区区域规划的必要性<sup>[6]</sup>;沈洁,张京祥提出都市圈规划不同于传统区域规划的新理念<sup>[7]</sup>;邹军指出都市圈规划工作重点是在完备的纵向控制体系中,增加横向的沟通,建立协调对话机制<sup>[8]</sup>。陶希东认为都市圈规划体制机制、政策创新不足阻碍了都市圈区域一体化的步伐<sup>[9]</sup>。2010年之后,城市群和区域一体化的背景下,跨界区域成为都市圈区域合作过程中的关键节点<sup>[10]</sup>。都市圈规划研究重点开始转向都市圈跨界区域合作过程与治理模式的研究,例如蒋费雯、罗小龙对江阴—靖江跨界合作园区的研究<sup>[11]</sup>和姚江春等对粤港澳大湾区规划协作的

研究<sup>[12]</sup>。

综上所述,国内外都市圈规划研究主要集中在对发达国家都市圈发展规律的理论研究和都市圈规划经验的介绍,以及对国内都市圈规划编制实践的研究,由于国内都市圈发展时间较短,所以国内对区域一体化过程视角下都市圈“规划实施传导机制”和“实施成效”的研究还不多见。南京都市圈是长三角一体化建设的重要载体,也是长三角带动中西部地区发展的重要传导区域。经过近20年的发展,南京都市圈逐渐走上制度化和规范化的道路,尤其是在《南京都市圈规划(2002—2020)》与《南京都市圈区域规划(2012—2020)》实施以来,取得丰硕的区域合作成果。本文在半结构式访谈的基础上总结南京都市圈规划实践及其对都市圈融合发展的引导作用,反思区域一体化过程中规划实施依然存在的问题。一方面可以完善都市圈规划的实践方法论,另一方面也可促进南京都市圈规划动态修正和政策及时调整,同时为其他都市圈建设提供经验借鉴。

## 1 历次南京都市圈规划编制过程

### 1.1 南京都市圈的提出

20世纪80年代中期,南京的经济辐射范围开始突破行政区范围。跳出行政区在更大范围内组织空间是南京城市有序发展的内在要求。2000年前后,我国的区域发展从行政区主导向经济区与行政区并重转变,在空间上的竞争表现为对经济腹地的抢夺,对南京及周边城市发展来说,打破行政区抱团发展是激烈的区域竞争背景下的必然选择。另一方面,南京从建国之初的“中央直辖市”,到1993年“长江下游重要的中心城市”,其政治经济地位不断下降,巩固南京长江下游区域中心城市地位迫在眉睫。因此,江苏省委省政府于1999年在《江苏省城镇体系规划》中提出“南京都市圈”,它也是全国最早开始建设的跨省都市圈。

### 1.2 2002版南京都市圈规划编制特点:发展为主,协调为辅

2003年发布的《南京都市圈规划(2002—2020)》(以下简称“2002版规划”)由江苏省住建厅组织编制,其规划目标包括提高南京都市圈的综合竞争力,推进区域共同发展;巩固提升南京在长江流域的中心城市地位;促进都市圈规划范围内各城市的协调发展。此外,文本明确提出“规划对江苏省内部分提出要求,对江苏省外部分提出发展预测和建议”。由此可见,规划是以上级政府意志为主导的城市政府间合作行为,规划目标侧重于发展,协调只作为探索内容。从规划编制过程看,由于未建立利益协调平台,各城市间缺乏交流,无论是省市级政府之间还是平级政府之间都存在信息不对称。体现在规划内容上,规划对区域内各城市的发展缺乏细致的差异化分工和具体的协调内容。另一方面,规划内容强调重视城镇体系空间结构和形态的健康发展,依旧带有计划经济时代的规划特征。虽然有关区域协调发展的表述仅占1/70,但为后来都市圈市长峰会、都市圈发展论坛等城市间交流协商平台的出现埋下了伏笔。从规划实施安排看,规划并未明确具体的实施工作机制,官方也没有出台过规划实施指导意见,再加上都市圈规划在法定规划体系之外,因此可操作性不强。

### 1.3 2013版南京都市圈规划编制特点:发展与协调并重

2013年8月都市圈最高党政领导团联合发布《南京都市圈区域规划(2013—2020)》(以下简称“2013版规划”)。其规划目标包括综合实力明显增强,现代产业体系不断完善,自主创新能力提升,基础设施共建共享,公共服务共通共荣,区域协调机制基本完成。根据两版南京都市圈规划特点(表1),与2002版规划相比,都市圈工作重点由“发展”转向“发展与协调”并重,这和都市圈发展阶段的转变以及《长江三角洲区域发展规划》与《皖江城市带承接产业转移示范区规划》两大国家战略是分不开的。与2002版规划不同,2013版规划是由南京市发改委牵头联合其他7个城市共同编制,其间进行了充分的协商交

表1 两版南京都市圈规划特点比较

比较项目	2002版南京都市圈规划	2013版南京都市圈区域规划
都市圈发展阶段	形成阶段	快速发展阶段
国家战略背景	城镇化、区域发展向大城市倾斜	全国主体功能区规划、长三角区域发展规划、皖江城市带产业转移示范区规划
城镇化率	36.4% (2000年数据)	51.7% (2010年数据)
编制单位	江苏省住建厅	南京都市圈8市发改委
审批单位	江苏省人民政府	南京都市圈党政联席会
编制过程	自上而下	自上而下与自下而上相结合
规划目标	培育、发展 (都市圈)	发展、协调 (都市圈)
规划内容	目标导向	目标导向与问题导向相结合
规划实施操作性	弱	较强
考核评估	无	弱

资料来源:南京市城市规划编制研究中心访谈记录,《南京都市圈规划(2002—2020)》《南京都市圈区域规划(2013—2020)》《江苏省统计年鉴2001、2011》《安徽省统计年鉴2001、2011》。

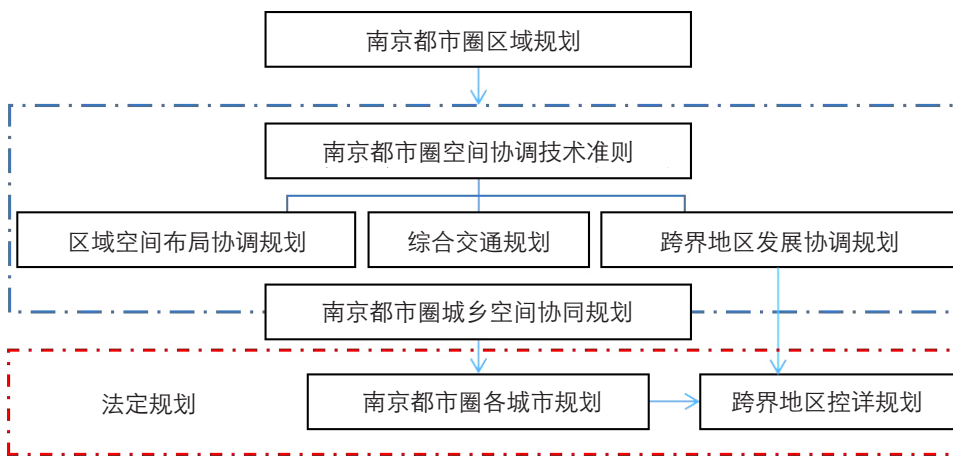


图1 南京都市圈空间规划体系

资料来源:南京都市圈城市发展联盟城乡规划专业协调委员会,《南京都市圈城乡空间协同规划》,2015.6.

流,各个城市部门自下而上的积极参与改善了基础数据、发展诉求的信息不对称。规划内容上,2013版规划对都市圈存在的发展问题进行详细研究,不仅强调目标导向还强调问题导向。空间功能分区方法上,结合资源环境承载力和长三角转型发展、产业转移,增强了分区方法的科学性和政策供给的精准性。协调内容安排上,结合自下而上的协调需求与自上而下的发展目标,更加具体和细致。规划实施安排上,引导建立都市圈协调机构,针对不同部门提供相应的协调工作思路,提升了规划实施可操作性。规划实施监督方面,规划建议纳入地方政府考核体系,鼓励完善地方法规,以科层

式的监督管理为主,缺乏法制化、市场化手段的激励。

#### 1.4 都市圈三级空间规划体系的探索和完善

理论上,随着都市圈的融合发展,行政区之间的人流、物流、信息流的交换强度会逐渐增强,在空间上呈现出连片发展的态势。然而由于地方行政分割,产生诸如城际断头路、邻避基础设施共建共享不足、生态空间割裂等空间规划不衔接的问题。都市圈区域规划作为战略规划,只能从功能定位和发展政策的角度对宏观分区起到约束作用,而对物理空间的统筹安排只能提出要求。为解决跨行政

区空间规划脱节的问题,落实都市圈规划的空间发展目标,有必要探索完善都市圈空间规划体系。为此,2013年10月,由南京市规划局牵头、联合其他7市城乡规划部门共同成立城乡规划专业协调委员会,制订了《南京都市圈城乡规划协同推进工作方案》。首先,为进一步明确各城市空间功能导向、空间边界管制和跨界地区协调发展的相关约定,编制了《南京都市圈区域空间协调技术准则》,开创了我国跨行政区空间规划协调技术研究领域的先河。其次,通过各个城市总体规划的拼合分析、摸底排查与多轮会商对接,进一步编制了《南京都市圈综合交通协调规划》《南京都市圈区域空间布局协同规划》与南京周边7个连片发展和6个联系紧密的跨界地区发展协调规划,明确了都市圈空间布局管控、综合交通发展以及边界地区在生态保护、城镇空间、产业发展、公共服务与基础设施等方面衔接的目标和任务,并要求纳入相关城市的法定规划。最后,上述规划整合形成《南京都市圈城乡空间协同规划》,以此作为指导都市圈区域协调发展和相邻城市规划协调的重要依据,搭建起区域规划与城市规划上下衔接的重要桥梁,最终形成南京都市圈空间规划体系(图1),增强了规划的权威性与可操作性。

## 2 都市圈规划的区域合作引导作用

### 2.1 以规划共识促进城市共同体与联盟产生

2002版规划的发布标志着都市圈成员城市政府之间的关系由竞争转变为基于“区域共同繁荣”愿景的城市联盟,2013版规划的发布引导城市联盟合作不断走向制度化、专业化。最初,南京都市圈的城市合作只在投资领域,合作平台是南京重大项目投资洽谈会。为获得投资机会,周边城市纷纷向南京靠拢。这个阶段的城市合作依赖于自发产生、投资信息交流为主的“区域经济网络”。根据都市圈成员城市加入时间及重大事件(表2),直到2007年第一届“南京都市圈市长峰会”召开,都市圈成员城市联合发布了《南京都市圈共同发

表2 都市圈成员城市的加入时间及重大事件

时间	南京都市圈成员城市	新加入成员	都市圈大事件
2001	南京、镇江、扬州、芜湖、马鞍山、滁州	—	6市计委就“南京都市圈”建立和发展达成共识
2003	南京、镇江、扬州、芜湖、马鞍山、滁州、盱眙县、金湖县、巢湖市区、和县、含山县	盱眙县、金湖县、巢湖市区、和县、含山县	江苏省政府批准《南京都市圈规划（2002—2020）》
2005	南京、镇江、扬州、芜湖、马鞍山、滁州、淮安、宣城、淮南	淮安	南京周边城市加入南京重大项目投资洽谈会，形成“1+7”合作格局
2007	南京、镇江、扬州、芜湖、马鞍山、滁州、芜湖、巢湖	巢湖	第一届南京都市圈市长峰会发布《南京都市圈共同发展行动纲领》
2013	南京、镇江、扬州、淮安、芜湖、马鞍山、滁州、宣城	宣城	第一届南京都市圈党政联席会上发布《南京都市圈区域规划（2012—2020）》成立南京都市圈城市发展联盟
2018	南京、镇江、扬州、淮安、芜湖、马鞍山、滁州、宣城、常州	常州	第三届南京都市圈党政联席会

资料来源：笔者根据有关南京都市圈的政府网站新闻整理。

展行动纲领》，标志着南京都市圈政府合作联盟的正式成立。自此，都市圈市长峰会作为政府官方合作平台开始广泛开展都市圈的战略研究、论坛、各类专业规划和专项规划，并通过共同编制专项规划、签署合作协议的形式推动旅游联合促销、农产品流通市场构建等。这个阶段的城市合作开始有了正式的高层政府合作组织平台，然而仍缺乏基层的协调、执行合作组织，加上合作协议约束力有限，因此城市合作本质上还是为信息共享打通渠道，并未触及各行政区的根本利益。2013年8月，第一届“南京都市圈党政联席会”召开，8市联合成立了“南京都市圈城市发展联盟”，并根据2013版规划的目标和意图，起草了《南京都市圈城市发展联盟章程》。随后城市发展联盟成立了14个专业协调委员会，进一步完善都市圈协同发展的组织安排和工作机制，形成目前较为完善的都市圈“决策—协调—执行”三级合作的“协同工作网络”，南京都市圈就此走向“区域政治共同体”的时代。

## 2.2 以规划实施推动都市圈城市发展联盟三级运作机制基本形成

在具体的操作层面上，都市圈规划作用的发挥必须通过具体的步骤内在于城市运行过程。理论上，有效率的制度安排，通过多方具有对话、共识、互馈乃至互动的平台、组织和机制

构建，可以协调矛盾，增进合作。为此，南京都市圈城市发展联盟专门设计了3级运作机制，作为自上而下与自下而上利益需求协调的传导工作机制（图2）。决策层设联盟理事会，决策顾问由各成员市委书记、市长组成，工作平台是南京都市圈党政联席会议，每两年召开一次，主要任务是指导南京都市圈合作发展的原则、方向、政策等重大问题决策。联盟理事会成员由各成员市分管副市长组成，其工作平台为南京都市圈市长联席会议，主要任务是落实南京都市圈党政领导联席会议决策精神，商议南京都市圈年度工作计划，确定提请南京都市圈党政领导联席会议审议的重大问题，协调跨区域的重大合作事宜，批准设立专业委员会和相关工作提案等。协调层是联盟秘书处，设在南京市发改委，同时也是常设办事机构，负责处理都市圈日常工作。执行层设行业委员会和跨界合作委员会，行业委员会主要任务是研究制定本专业年度工作计划，商讨开展项目合作的措施，协调解决本行业跨区域的合作发展问题。跨界合作委员会由《南京都市圈区域规划》中规划建设“共建重点增长区域”所涉及的相关区县组成，协调跨界地区合作发展。

## 2.3 以规划平台吸聚更多主体关注，促进城市合作联盟不断发展壮大

从治理的角度看，都市圈规划的实施也是一个多元主体治理的社会过程。虽然不是主导力量，非政府合作组织也在南京都市圈发展过程中起到重要作用。根据南京都市圈非政府合作组织/平台的变化（表3），最初，南京利用自身科教资源优势在学界和政界发起开放式论坛交流平台，除了邀请都市圈一线工作领导、企业精英和专家学者，还吸引了公众与媒体参与其中。事实证明，都市圈规划实施配套的多数具有问题针对性的政策和专项规划都来自论坛达成的行动共识。企业合作组织方面，以各类招商平台和产业集群发展合作组织为主，例如“南京都市圈智能制造发展联盟”、“南京都市圈智慧零售网络”等。促进都市圈产业集群化发展的同时巩固了南京在生产、生活服务功能上的核心地位。文化合作组织方面，主要以公共文化主体合作以及民间文化活动交流为主，例如“南京都市圈公共博物馆联盟”和都市圈范围内不定期举办的文化艺术作品的交流活动，促进文化发展传承的同时，也加深了民间对南京都市圈身份的认同感。媒体合作组织方面，都市圈先后成立“南京都市圈新媒体联盟”和“南京都市圈城市广电协作联盟”，促进了都市圈企业宣传和旅游产业消费互动，提升了南京都市圈的曝光度和知名度，起到舆论监督规划实施的作用。从最初的政界、学界到后来的商界、文化界、媒体界，南京都市圈城

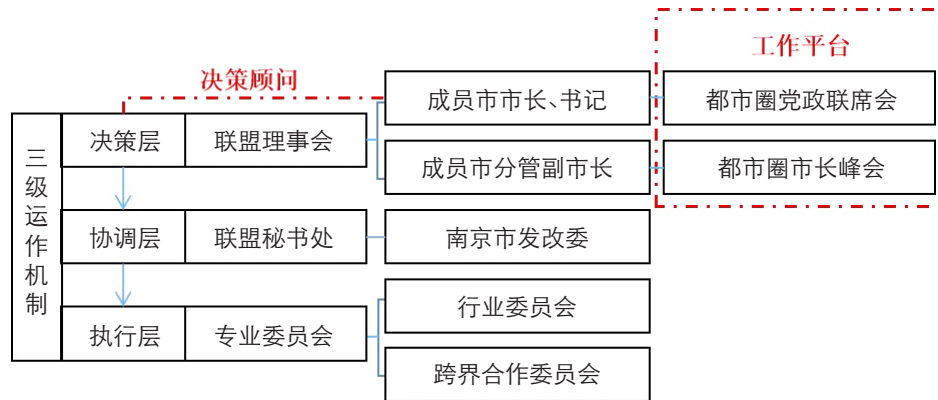


图2 南京都市圈城市发展联盟三级运作机制  
资料来源:南京都市圈城市发展联盟秘书处:《南京都市圈城市发展联盟章程》,2013.8.

表3 南京都市圈非政府合作组织/平台的变化

成立时间	非政府合作组织/平台	都市圈非政府合作联盟力量构成
2003	南京重大项目投资洽谈会	企业
2004	南京都市圈城市发展论坛、南京都市圈城市建设论坛	企业、学术
2004	南京历史文化名城博览会	企业、学术、文化
2011	南京都市圈龙舟邀请赛	企业、学术、文化、体育
2015	中国长江网·南京都市圈旅游信息全平台	企业、学术、文化、体育
2018	南京都市圈智能制造发展联盟、南京都市圈城市广电协作联盟、南京都市圈新媒体联盟	企业、学术、文化、体育、媒体

资料来源:笔者根据南京都市圈相关新闻自行整理。

市合作联盟的队伍不断壮大,这种多元社会治理的现象在西方被称为新区域主义,然而,与西方的市场主导不同,南京都市圈是由政府主导的。

## 2.4 以规划意向引导众多合作事项落地,取得了较大一体化成效

### 2.4.1 基础设施共建共享

跨界基础设施合作成果体现在跨界轨道交通和国省干线的合作建设与跨界基础设施的共建共享。跨界轨道交通方面,通过多轮谈判共同组建区域性交通投资项目公司,依据行政边界内的站点数及里程数划分出资比例,都市圈内城际地铁项目成功探索了跨行政区域基础设施的投融资机制,例如宁句(南京—句容)S6号地铁线。国省干线方面,通过规划统筹了国省干线快速化改造的建设时序,解决

了南京都市圈层面存在的城际公路“断头路”和“瓶颈路”问题,例如已经完成的江苏省122省道南京句容段的快速化改造。跨界基础设施方面,按照“投资者受益、使用者付费和管理者获补偿”的方式探索了跨界基础设施共建共享机制,例如宝华镇以市场化购买的方式成功接入南京市龙潭自来水厂以及南京马鞍山边界垃圾焚烧处理厂的共建共享。

都市圈基础设施一体化建设、管理过程中依然存在问题。一方面,区县之间跨界道路建设资金保障能力差,例如市级财政只负责国省干线和轨道交通建设,跨界的城市主干道、次干道归区县级财政负责,其建设与否和建设水平与区县政府财政和地方领导的项目协调能力直接相关。因此,目前都市圈中部分城市间快速路的衔接处于失序状态。另外,规划审批周期不一致,例如副省级城市南京的城市规划

由国务院批复,而都市圈其余市县的规划审批在省里,审批周期不一致,导致规划建设时序上的不一致。

### 2.4.2 公共服务共通共荣

公共服务合作成果主要体现南京优质教育、医疗资源的释放与公共交通可达性的提升。教育合作方面,南京优质教育机构主要通过办分校、做培训的方式进行教育资源及理念输出,例如南京琅琊路小学在滁州建立分校。医疗合作方面,建立“南京都市圈公共卫生服务网络平台”,实现了都市圈医疗机构统一挂号、检查检验结果统一查询;以建立医联体的形式推进南京市三甲医院与周边城市合作办医。就业统筹方面,2018年首次举办南京都市圈文化人才专场招聘会;医保方面,实现了宁镇扬范围内异地就医联网结算。综合交通合作方面,南京跟马鞍山、滁州完成两条高速收费站合设,同时正在抓紧研究宁镇高速收费站外迁;南京都市圈所有城市实现航班查询、机票销售、异地候机服务的无缝对接;宁镇扬范围内实现公交刷卡一卡通;为打通交通最后一公里,南京都市圈开通了南京—马鞍山、南京—句容、南京—仪征等城际公交,提升了都市圈居民出行的便利度。

优质公共服务领域,地方保护主义也时有发生。例如,在南京都市圈内部,教育领域存在的“不得跨区域招生”、医保领域存在的“医保报销目录不一致”等现象。但也不难理解,优质公共服务并非公共物品,具有竞争性和非排他性,地方保护政策是为了保障行政区内纳税人的利益,都市圈内的优质公共服务资源没有义务“撒胡椒面”似地进行分配,因为城市的福利体系与财政税收息息相关。因此,中心城市优质公共服务对周边城市的辐射不在于资源输出和共享,而在于成功管理经验和模式的输出。公共服务水平提升的关键还是经济的发展和财政收入的提高。

### 2.4.3 产业园区共建

产业园区合作方面的成果主要体现在通过产业转移实现都市圈优化开发区的产业转型和整体产业发展格局的优化。2007年以来,

都市圈内逐步合作建成多家跨行政区的产业合作园区,包含政府与企业、园区与园区等多种合作模式、多种产业类型,如宁滁合作产业园、苏滁现代产业园、宁淮现代产业集聚区、南京经济技术开发区涟水工业园、江宁经济技术开发区淮阴工业园、江宁经济技术开发区淮阴工业园等,有力地推动都市圈地区产业分工合作。例如,苏滁现代产业园借鉴苏州工业园区建设的成功经验,充分利用国家以及安徽省给予的各项优惠政策,在规划建设、产业培育、科技创新、招商引资、运营管理等取得全面进展。马鞍山博望区积极承接南京产业转移,发展与南京配套的相关产业,打造新能源汽车核心零部件产业园;句容市宝华镇利用邻近南京仙林大学城优势,积极开展与南京大学、南京林业大学、南京工业职业技术学院等高校合作建设创新创业示范园。

跨区域的产业合作园区建设取得一定进展,也面临一定问题。一方面,都市圈毗邻地区基础设施的不畅通影响产业就近的扩散转移,以南京江北新区与滁州来安县之间的汉河大桥为例,从规划到动工建设经历近10年时间,影响到两地区近年来的产业合作进程。另一方面,都市圈内两地间产业合作意愿不对等,例如博望区、来安县寻求与南京的产业合作意愿较强,南京受制于行政壁垒,合作意愿相对较弱。最重要的一点,目前区域间产业合作与合作园区共建缺乏健全的基于成本共担、利益共享的合作机制,导致合作困难或错失合作机会。例如政府主导的合作园区建设中涉及利益分成、税收分享、GDP统计归属等多方面问题,需要合理的合作机制来协调。

### 3 都市圈规划实施的总结与反思

#### 3.1 都市圈规划有效实施的特征

南京都市圈规划有效实施特征包括以下几个方面:

第一,健全组织架构和机制,搭建多主体参与、多层次运作的合作平台。在南京都市圈区域合作历程中,政府作为主导力量,最初借

助论坛力量强化都市圈成员身份认同感,以规划共识促进城市发展联盟产生。探索建立项目合作推进的具体组织安排与制度安排,打通都市圈区域合作需求上传下达的通道,即“决策—协调—执行”3级运作机制。

第二,注重规划引领,形成区域规划为总揽、专项规划为支撑、跨界地区协调规划为重点的空间规划体系。区域规划构建了都市圈区域合作的战略框架,专项规划依托14个专业协调委员会进一步明确区域合作在该领域的重点方向和项目计划,跨界地区协调规划依托跨界协调委员会梳理明确需要边界地区协调的问题和近期建设计划。

第三,以南京为中心、以同城化次区域和跨界区域为重点,探索不同空间层次的区域合作路径。南京与滁州、马鞍山、扬州等周边地区合作共建园区推进产业结构与布局的优化调整;以宁镇扬作为南京都市圈核心区大力推进同城化建设;以南京周边跨界发展区域作为都市圈区域合作的抓手,重点加强边界地区空间规划建设全过程协调衔接。

第四,以项目协调为重点,扎实有序地推进都市圈合作事项落地。2013年以来,每年都市圈市长峰会上签署系列多边或双边合作框架协议,通过成立合作项目协调领导小组,完善定期会商机制,制定项目推进工作方案,稳步推进都市圈跨区域合作项目落地。

#### 3.2 都市圈规划实施过程中的问题

尽管南京都市圈规划实施有规划文本作为引导机制,城市发展联盟作为组织保障,3级运作机制作为利益协调机制,但根据访谈资料,规划实施过程中仍然出现以下困境:基层合作动力不足;跨区域不同层级政府间协调过程中话语权不对等;合作协议约束力弱,导致城市间合作难以进行。从社会运作过程的完整性来看,以上问题可归结为南京都市圈规划实施缺乏激励和约束。

##### 3.2.1 都市圈规划实施缺乏激励

都市圈规划实施过程由一个个区域合作事件组成,区域合作的动机是发展共赢。在地

方政府合作过程中,如果合作对一方的经济发展没有益处,既缺乏信任基础,还要付出协调的交易成本和额外的工作精力,即使有协调机制和政策的存在,对合作预期不占利的一方也不会有合作的积极性。由于经济发展水平、行政等级、财政实力、政策资源等区域发展条件的不一致,地方政府在跨区域合作的过程中还会出现经济欠发达地区“一头热”的话语权不对等的现象,这是因为合作双方发展水平过度悬殊导致愈加难以找到共同利益点,导致合作项目在协调沟通阶段无疾而终。针对基层合作动机不足的问题,本文认为需要加强发展合作共识的培育,建立基层协调的激励机制:一方面将都市圈规划动态评估与官员绩效考核体系挂钩,提高规划实施人员直接的政治收益;另一方面,按照成本共担、利益共享的原则建立市场化合作的激励策略,增加合作双方的利益捆绑。

##### 3.2.2 都市圈规划实施缺乏约束

都市圈规划本身并没有权力,其权力来自政府部门的行政权力以及规划配套的法律法规的约束力。然而,都市圈区域规划的法律地位尚未确立,合作协议无法律强制性,即使是都市圈各市最高领导之间签署的合作协议,在执行过程中也会出现“上热下冷”的现象。一方面,合作协议内容“假大空”,没有分解落实成具体的项目,基层难以进行实施;另一方面,根据访谈资料,作为负责规划实施的基层团体,最多把合作协议当做领导交代的待办事项,并不在自己本职工作范围内。作为基层协调合作方之一,与合作的地方政府之间不存在领导与被领导的关系,即使不合作也没有任何利益损失。针对基层政府合作缺乏约束的问题,本文认为一方面需要确立都市圈区域规划的法律地位,完善都市圈规划实施定期评估的工作机制;另一方面,将都市圈规划、合作协议分解成具体项目,纳入各市需要考核的近期建设规划或年度城建计划中,提高都市圈规划与合作协议的约束力;同时加强规划实施的公众参与,做到有法可依、依法行政、定期评估、舆论监督。

#### 4 讨论与前景展望

事实上,与南京协同发展,是滁州、马鞍山等城市参与长三角高质量一体化的最优路径,而南京作为全国面积倒数第二小的省会城市,要想提升省会城市功能和中心城市首位度,也需要扩大发展腹地。所以双方都存在合作的意愿和可能。理论上,区域合作的推动有赖于打破分割、促进合作的制度体系的改革创新和开放以增强合作红利,降低交易成本。只有合作红利远大于破除合作障碍付出的成本,且通过多元主体成本—红利识别机制,传导一体化的推动意愿,合作才有可能成立。这在国内外都市圈规划演变历程中都有所体现,都市圈规划作用的发挥需要战略合作内容框架做引导,具体的“决策—协调—执行”工作机制做保障,做好规划的项目分解再到行动计划的实施步骤,配套相应的法律进行评估考核,引导多元利益相关方参与控制好规划实施朝着目标前进,同时还不能忽略基层工作人员实施规划的动机,做好规划实施的配套激励政策。

尽管南京都市圈区域合作已经取得一定成效,但远远没有达到高质量的发展要求,例如区域一体化过程中难以逾越的结构性障碍和制度性障碍,如何进行政策设计和突破性改革,如何设计挂钩都市圈发展评估的官员考核机制、市场激励机制都是可以深究的方向。另一方面,都市圈规划成效评估不能只看经济增长数据,一体化发展评价指标、都市圈公众的获得感、舆论走向等主观评价指标同样重要。此外,由于时代认知局限性,都市圈规划需要因时制宜随着客观环境的变化而进行相应的变革,从实际出发、以实践为目的不断地解决都市圈空间治理过程中的协调问题是都市圈规划理论不断完善的生命力所在。■

#### 参考文献 References

- [1] 姚士谋,周春山,王德,等. 中国城市群新论[M]. 北京: 科学出版社, 2016.  
YAO Shimou, ZHOU Chunshan, WANG De, et al. New theory of Chinese urban agglomerations[M]. Beijing: Science Press, 2016.
- [2] 官卫华,叶斌,周一鸣,等. 国家战略实施背景下跨界都市圈空间协同规划创新——以南京都市圈城乡规划协同工作为例[J]. 城市规划学刊, 2015 (5): 57-67.  
GUAN Weihua, YE Bin, ZHOU Yiming, et al. Innovation on spatial coordinating plan of metropolitan area in the implement of national strategies: taking urban and rural planning-coordination of Nanjing metropolitan area as an example [J]. Urban Planning Forum, 2015 (5): 57-67.
- [3] HEALEY P. Planning through debate: the communicative turn in planning theory[J]. Urban Planning International, 1992, 63(2): 143-162.
- [4] HARVEY D. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism[J]. Geografiska Annaler, 1989, 71(1): 3-17.
- [5] HEALEY P. The communicative work of development plans[J]. Environment and Planning, 1993, 20(1):65-81
- [6] 严重敏,周克瑜. 关于跨行政区域区域规划若干问题的思考[J]. 经济地理, 1995 (4) :1-6.  
YAN Zhongmin, ZHOU Keyu. Reflections on some issues concerning regional planning across administrative regions[J]. Economic Geography, 1995 (4): 1-6.
- [7] 沈洁,张京祥. 都市圈规划:地域空间规划的新范式[J]. 城市问题, 2004 (1) :23-27.  
SHEN Jie, ZHANG Jingxiang. Metropolitan area planning: a new paradigm for regional spatial planning[J]. Urban Issues, 2004(1): 23-27.
- [8] 邹军. 都市圈与都市圈规划的初步探讨——以江苏都市圈规划实践为例[J]. 现代城市研究, 2003, 18 (4) :29-35.  
ZOU Jun. Preliminary discussion on the planning of metropolitan area and metropolitan area: taking the planning practice of Jiangsu metropolitan area as an example[J]. Modern Urban Research, 2003, 18(4): 29-35.
- [9] 陶希东. 中国跨界都市圈规划的体制重建与政策创新[J]. 城市规划, 2008 (8) :36-43.  
TAO Xidong. Institutional reconstruction and policy innovation of China's cross-border metropolitan area planning [J]. City Planning Review, 2008(8): 36-43.
- [10] 陈雯,孙伟,袁丰. 长江三角洲区域一体化空间:合作、分工与差异[M]. 北京: 商务印书馆, 2018.  
CHEN Wen, SUN Wei, YUAN Feng. Regional integration space of the Yangtze River Delta: cooperation, division of labor and differences [M]. Beijing: The Commercial Press, 2018.
- [11] 蒋费雯,罗小龙. 产业园区合作共建模式分析——以江苏省为例[J]. 城市问题, 2016 (7) :38-43.  
JIANG Feiwen, LUO Xiaolong. Analysis of the co-construction model of industrial parks: taking Jiangsu Province as an example[J]. Urban Issues, 2016(7): 38-43.
- [12] 姚江春,池葆春,刘中毅,等. 粤港澳大湾区规划治理与协作策略[J]. 规划师, 2018, 34 (4) :14-20.  
YAO Jiangchun, CHI Baochun, LIU Zhongyi, et al. Strategies of planning governance and collaboration of Guangdong-Hong Kong-Macau Greater Bay Area [J]. Planners, 2018, 34 (4): 14-20.