

长三角区域战略空间的内涵特征、运行逻辑与规划策略^{*1}

屠启宇²余全明

【摘要】长三角已进入全方位高质量一体化阶段，涌现了都市圈、跨界城镇圈、跨域合作园区，以及虹桥国际开放枢纽、生态绿色一体化示范区、临港自贸试验区、长三角G60科创走廊等一系列创新一体化方式的区域战略空间。这一大批实践超越了传统区域发展的“点—轴—网”逻辑，成为区域国土空间规划、建设和管理的新课题。从地理邻近性的空间视野“升维”到运用多维邻近性的理论方法，从认知、技术、组织和社会等邻近性来刻画区域战略空间的特征内涵与运行规律，进而基于案例解剖归纳提出区域战略空间的规划策略矩阵。

【关键词】区域战略空间 国土空间规划 邻近性 长三角

【中图分类号】TU984 **【文献标志码】**A **【文章编号】**1000-3363(2022)04-0071-07

DOI10.16361/j.upf.202204009

文长三角地区作为中国区域高质量一体化最具成效的标杆，不仅有都市圈、跨界毗邻地区城镇圈、跨域合作园区，而且创新了“虹桥国际开放枢纽”“长三角生态绿色一体化发展示范区”（以下简称“一体化示范区”）、“中国（上海）自由贸易试验区临港新片区”（以下简称“临港自贸新片区”）、“长三角G60科创走廊”等特殊功能区承担起了区域性战略空间的功能。但相对于城市战略空间所拥有的丰富的实践和成熟的理论阐释^[1]，区域战略空间在理论方面的归纳、梳理和提升尤显稚嫩。这些不断涌现的区域战略空间都有明确空间部署，但更为深层的是在诸多超空间维（认知、技术、组织、社会）的邻近性（proximity）增进努力。事实上，区域战略空间代表着区域一体化规划、建设与治理的新逻辑。

1 区域战略空间的内涵特征

1.1 区域战略空间的相关研究与概念界定

战略空间是战略实施的要地或战略拓展的腹地。它是战略思维、战略意图、战略资源、战略实施的实体空间和虚拟空间的总和^[2]。在中国的城市和区域发展实践中，持续创新建设了一大批不同尺度的战略空间。有关系到国家发展大局的特区、新区、都市圈、经济带；还有作为地方城市发展“要地”的出口加工区、自由贸易区、中央商务区、高科技园区、各类新城等等空间。但在城市和区域研究领域，将“要地”的认识提升到“战略空间”的高度仍是相当晚近的进展，根据对中国知网的检索^[3]，2018年开始发文量方

¹*本文基于作者在同济大学同济高等讲堂第35讲的演讲内容整理而成；自然资源部“双循环新发展格局下国土空间规划的路径优化与政策创新研究（项目编号：TC2101050/7）”；上海市规划和自然资源局“上海大都市圈战略空间研究”项目

²作者简介：屠启宇上海社会科学院城市与人口发展研究所副所长，研究员，上海市政府决策咨询研究基地屠启宇工作室首席专家，qiyutu@sass.org.cn 余全明上海市科学学研究所，华东师范大学博士后流动站，博士，1393763820@qq.com

³①最后检索日期为2022年1月1日。

有显著增长，这其中，区域“战略空间”的研究又滞后于城市“战略空间”的研究（图1）。

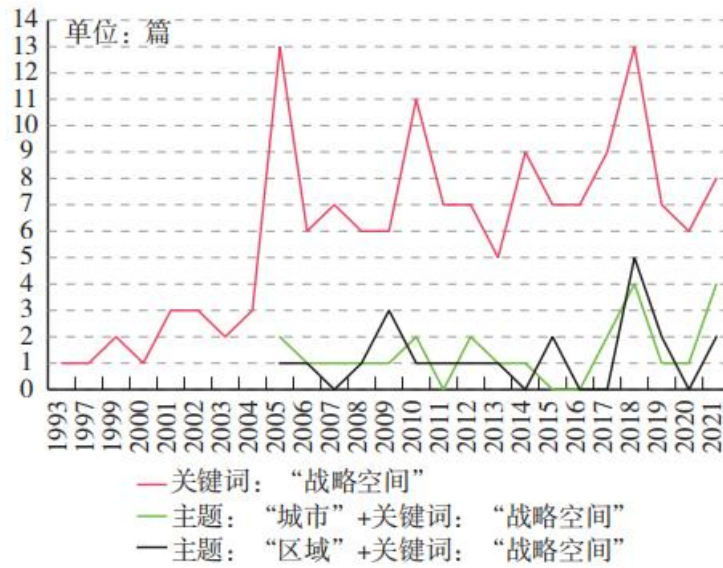


图1 “战略空间”文章发表趋势图

在城市战略空间方面，里程碑性的工作是由吴志强团队于2020年完成的。该研究综合考察世界著名城市的标志性战略空间，得出：城市战略空间既在经济发展中具有决定性作用，又是整合城市资源、优化空间结构的重要抓手。与其他空间相比，战略空间对城市经济发展的影响力更大。从1811年纽约完成城市街道网络建设开始，城市逐渐形成了四代战略空间。第一代战略空间由土地、劳动力、资本驱动而成；第二代战略空间由土地、劳动力、资本深度融合而成；第三代战略空间特征为资本金融化、文化导入、劳动力精英化、生产性服务；第四代战略空间拥有信息智能化、城市级设施、创新加速等特征。吴志强等[1]强调了城市战略空间迭代的关键在于要素的构成、层次与组合。

在区域尺度上尚未见有关区域战略空间的类型性研究，仅能从特定新区、都市圈、跨合作园区的区域影响研究文献中得到间接性启示。区域战略空间是直接承载国家或区域重大使命，发挥一种或多种全局性作用的功能空间，是区域发展的高地、要地，同时又承担向腹地扩散进而推动全区域融合的使命。区域中某些关键城市的战略空间有条件升级为区域战略空间从而担当更大更多更重的责任，但这并非必然。城市战略空间一旦升级为区域战略空间，其使命内容也发生跃迁。基于长三角区域的丰富实践可见，区域战略空间有如下特征：

第一，区域战略空间服务于区域一体化发展，有着强烈的联动取向，整体上有明确的引导势能扩散功能。为此在空间规划部署上，内部以及内外要素流动渠道等因素就特别需要强化。

第二，区域战略空间在确定空间范围时，不拘泥于既有的地域单元。为了实现联动、扩散，跨界、多域、飞地成为常见的空间形态。

第三，区域战略空间的治理突出体现了协商协作性质。区域战略空间的决策层往往是在国家指导下的多主体参与，体现平等协商；执行层模式更为多样化，可以在共同规划蓝图下的分工行动，也可以是专设执行管理机构集中实施。

第四，区域战略空间在多数情景下并不追求替代现有行政区划及其治理架构。协商协作的性质决定了区域战略空间部署是在现有的治理“图层”上叠加新的功能层。

第五，区域战略空间有显著的动态生长性。随着联动扩散的进展，自然会形成空间的拓展，甚至是多轮拓展。为此，优秀的区域战略空间规划往往在初始阶段就预先弹性布局了核心区、拓展区、预留区等。

1.2 区域战略空间与城市战略空间的异同

区域战略空间和城市战略空间在要素流动逻辑上是一致的，但在要素流动的初始状态上存在显著差异（表1）。城市规划中，极少有必要去研究各类要素流动的渠道，因为城市被视为一个单一市场，自然假定所有渠道是畅通的，各要素可以在城市内部自由流动，否则就是要予以解决的不正常现象，如断头路、门禁社区、社会隔离。在区域一体化中，建立和畅通要素流动的有形与无形“渠道”是区域规划、建设和管理工作的主要任务。

表1 城市战略空间与区域战略空间的异同

| | 城市战略空间 | 区域战略空间 |
|---------|-------------------------------|----------------------------------|
| 空间形态 | 城市综合体、园区、功能片区、新城 | 都市圈、跨界城镇圈、跨域合作园区、特殊功能区 |
| 标志性实践案例 | 陆家嘴金融城、虹桥商务区、上海五大新城 | 虹桥国际综合枢纽、长三角生态一体化示范区、长三角G60科创走廊 |
| 空间诉求 | 新动能实现新高度 | 新动能实现新高度+融合、带动以达成全域新高度 |
| 运行逻辑 | 创新、效率、韧性 | 创新、效率、韧性+均衡、溢出 |
| 动力机制 | 要素驱动 | 要素驱动+势能扩散、动能传递 |
| 制胜要素 | 制胜六要素 (智能、韧性、活力、影响力、高效、生态) | 制胜六要素+多维邻近性 (地理、认知、技术、组织、社会等) |
| 要素运用模式 | 引领要素迭代；要素组合迭代 | 引领要素迭代；要素组合迭代+增进多维度邻近性 |
| 空间规划响应 | 实践和理论日益成熟 | 实践和（尤其是）理论稚嫩 |

注：作者归纳整理，其中城市战略空间内容归纳自文献^[1]

2 区域战略空间的运行逻辑

2.1 区域一体化规划的经典组织逻辑及其局限性

区域一体化有明确均衡发展导向，传统上主要依据“点—轴—网”逻辑。其核心思想是：从不均衡发展出发，首先强调点状增长极的发展，进而通过布局发展轴带，引导增长极的势能沿轴带扩散，再引导多轴带交织成网，最终实现面上辐射，达成从不均衡发展到均衡发展的过渡。但是实践中，作为“点”的增长极并不必然有内在激励去扩散以降低势能差，以交通线路为主的空间“轴”“网”也并不必然就能激发要素流量的显著增长。区域发展需要有直接承担融合使命的空间单元。

都市圈、跨界毗邻地区、跨域合作园区、各类特殊功能区在中国的部署，不是以传统“点—轴—网”规划所谓的从不均衡发展发展到均衡发展部署逻辑的。其持续涌现的第一使命就明确为：增进区域融合。其在空间上从几平方公里到上万平方公里，显然不能以“点”的概念来界定；其强调的跨空间特征，也超越了朴素的通道性“轴”“网”的属性。正是在此意义上，我们倾向于将这个新实践归纳为“区域战略空间”，其是区域高质量一体化的黏合剂。既然是黏合剂，其使命就是主动去跨界传播、扩散。更大的突破在于，区域战略空间对于融合的认识已超越了地理空间融合的维度。

2.2 多维邻近性思想是区域一体化逻辑的新综合

2.2.1 从空间维到超空间维

地理空间融合中，直接且最活跃的做法就是改善交通，规划建设区域综合交通一体化^[3]。周恺等^[4]指出基于地理空间的交通改善会影响区域一体化发展。但是随着空间的延伸，以改善交通来增进时间意义上地理邻近性的扩散效率必然显著下降。同时，即使地理邻近性随科技发展仍有改善前景，但还有一揽子的非实体空间因素影响扩散的进程与效率，这涉及从一个城市地域到区域尺度多地域的文化异同、制度异同、组织异同、社会关系的亲密与疏远、知识与技术的差距，这些因素对势能扩散的影响并不必然因扩散的空间距离增减而单调变化。这些关系遵循着不同于地理邻近性的其他邻近性规律。然而，直到相当晚近，地理空间之外影响扩散的非实体空间关系方才进入区域规划研究视角。地理邻近性只是影响经济联系的一种形式之一，制度邻近性、组织邻近性、文化邻近性等多维邻近性也可以促进经济联系，并且制度邻近性会影响区域各组成单元的互动^[5]。张艺帅等^[6]论证了地理邻近和组织邻近维度都是影响区域一体化空间格局的重要因素。更多学者在区域一体化的一个细分领域科技创新扩散做出了更多高质量的研究，例如党兴华等^[7]指出了在区域协同和一体化发展过程中多维邻近性对知识、创新、技术的合作和溢出作用。由此可见，多维邻近性是区域一体化发展的高维影响因素。

2.2.2 邻近性思想的缘起

邻近性概念起源于马歇尔的集群经济。产业集群在空间上的集聚协同，反映了集群内各企业的地理邻近性。法国邻近性学派（French School of Proximity）^[8-10]在产业动力学、空间动力学领域提出，创新知识的传播、产业扩散、发展势能的传递，并不仅仅遵循地理邻近的逻辑，扩散的逻辑是复合的，邻近性是多维的（表2）。

多维邻近性之间也存在复杂的互动关系。比如地理邻近性在广义认识中，实际上隐含着对认知、组织、社会等高维邻近性的因素^[11]。再比如在区域一体化的创新扩散场景研究中，余全明^[12]证明了认知和技术邻近性决定了区域技术扩散是否能够发生。这也提示了区域战略空间需要结合具体功能使命，设计增进多维邻近性的策略组合关系。

2.3 区域战略空间有赖于多维邻近性以增进一体化效应

根据对目前实践的观察，区域战略空间的创生基本上可以分为综合型和功能型，主要承担增进相关领域融合功能，但对多维邻近性的重视程度不一，如表3所示。作为区域一体化融合的“要地”，区域战略空间在识别或部署中，地理邻近性因素并非必然受到重视。整体而言，综合性的区域战略空间，比如都市圈、跨界毗邻地域城镇圈，往往是从地理邻近性出发来考虑空间划定的；功能性的区域战略空间，比如跨域合作园区、特殊功能区，则往往较少考虑地理邻近性，甚至有意反向思考以“飞地”思维来战略性“落子”。此时，地理邻近性不再是必选项。

表 2 多维邻近性的分析框架

| | | | | | |
|--------|-----------------------|-----------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| 邻近性 | 地理邻近性 | 认知邻近性 | 技术邻近性 | 组织邻近性 | 社会邻近性 |
| 内涵 | 遵循势能扩散效应随时空距离增加而递减的原则 | 刻画地区间共同的知识基础和话语体系程度 | 刻画地区间产业关联度和技术代差 | 刻画企事业等组织机构之间隶属关系、资产纽带、合作关系等网络的关联 | 刻画地区间社会资本（即行为模式、文化、相互信任和归属感）的相似性程度 |
| 理论溯源 | 经济地理学经典研究 | 创新经济学的知识传递研究 | 管理学的产业组织研究 | 制度经济学的交易成本研究 | 社会学的社会资本研究 |
| 关键文献 | Cooke 等，2011 | Orlando, 2004 | Nooteboom, 2000 | Kirat 等, 1999 | Caragliu 等, 2016 |
| 核心运行逻辑 | 以交通改善为代表，压缩时空距离 | 通过鼓励地区间制度化建设，增进知识和信息认知、理解、吸收和消化效率 | 鼓励产业集群和产业链配置，增进地区间专业分工与技术转移的消化吸收能力 | 提高地区间的信任水平，加强地区间的交流互动，进而降低交易成本 | 通过建设各种共同的交往平台，增进共同的社会资本，降低沟通成本 |
| 空间属性 | 空间 | 超空间且影响空间 | 超空间且影响空间 | 超空间且影响空间 | 超空间且影响空间 |

表 3 不同区域战略空间重视多维邻近性程度

| | | | | |
|-----------------------|-----------|-------|--------------------------|--------------------------|
| 邻近性 | 综合性区域战略空间 | | 功能性区域战略空间 | |
| | 都市圈 | 跨界城镇圈 | 跨域合作园区 | 特殊功能区 |
| 地理邻近性 | 重视 | 重视 | 不考虑 | 有限重视 |
| 其他超空间邻近性（认知、技术、组织、社会） | 重视 | 重视 | 极端重视，并根据具体功能而对不同维邻近性有所侧重 | 特别重视，并根据具体功能而对不同维邻近性有所侧重 |

表 4 长三角 6 个都市圈所包含的城市

| | | |
|--------|-----------------------------|-------------------------|
| 都市圈 | 城市 | 来源 |
| 上海大都市圈 | 上海、苏州、无锡、常州、南通、宁波、嘉兴、湖州、舟山 | 2020 年《上海大都市圈城市指数 2020》 |
| 南京都市圈 | 南京、常州、淮安、扬州、镇江、芜湖、马鞍山、滁州、宣城 | 2021 年《南京都市圈发展规划》 |

| | | |
|--------|--------------------------|----------------------------|
| 苏锡常都市圈 | 苏州、无锡、常州 | 2016年《长江三角洲城市群发展规划》 |
| 杭州都市圈 | 杭州、嘉兴、湖州、绍兴、衢州、黄山 | 2020年《杭州都市圈发展报告（2020）》 |
| 宁波都市圈 | 宁波、舟山、台州 | 2016年《长江三角洲城市群发展规划》 |
| 合肥都市圈 | 合肥、芜湖、蚌埠、淮南、马鞍山、安庆、滁州、六安 | 2019年《关于同意蚌埠市整体加入合肥都市圈的通知》 |

3 长三角典型区域战略空间特征分析

3.1 中国特色都市圈超越地理邻近通勤圈的刻板认识

长三角地区有上海大都市圈、南京都市圈、杭州都市圈、合肥都市圈、苏锡常都市圈、宁波都市圈等6个都市圈，如表4所示。这些都市圈中，存在大圈套小圈、圈与圈间存在交集、核心城市在其他都市圈中等多种复杂情况。上海大都市圈是长三角各都市圈的典型代表。上海大都市圈在尊重地理单元完整性的同时，不仅超越了西方都市圈的通勤圈认识^[13]，还接受了都市圈之间的多重嵌套和交叉。通过全面增进多维邻近性的方式^[14]，上海大都市圈不仅能改善各城市间的功能关联性，增强各城市功能的辐射强度和范围^[15]，还能拉近各城市在功能网络中的“距离”，逐渐形成了混合型全球城市区域，如图2所示。

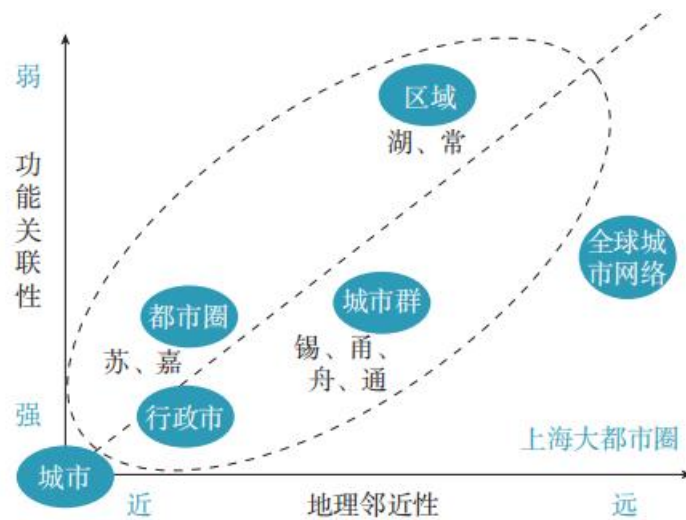


图2 地理邻近性与功能关联性特征视野下的上海大都市圈

3.2 跨界城镇圈以组织邻近性响应社会邻近性

跨界毗邻地区是城镇化连绵发育的自然结果，在实践中提出以共同规划“跨界城镇圈”作为增进跨界毗邻地区一体化融合的解决方案。根据《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》的部署，长三角地区需推动融合的跨界毗邻地区有6个^④，其跨界毗邻地区的核心问题不是“地理邻近性”受阻，而是行政分割。规划跨界城镇圈就是基于生命共同体的思维，激发了对毗邻地区发展的新的整体认识，提出了立足于畅通主体间联系、服务一体化的新发展要求。有关跨界毗邻地区的规划也需防止刻意为之。首先，行政边界的形成有着历史、地理的客观原因，需要正视和客观对待。其次，毗邻地区的缝合诉求要客观对待。区域尺度上，毗邻地区的缝合是否是效用最大的空间改善方式？当代区域内联系更多符合社会网络（节点）逻辑、

^④②规划明确应推进融合的跨界毗邻地区为：虹桥—昆山—相城、嘉定—昆山—太仓、金山—平湖、顶山—汉河、浦口—南谯、江宁—博望。

时间（效率）逻辑，而非空间（距离）逻辑。最后，跨界毗邻地区的缝合策略以解决由行政区划造成的空间隔离为低目标，以增进“组织邻近性”为高目标。同时，跨界毗邻地区的发展规划还需硬件和软件一体化的综合运用，助力自然发育。

3.3 跨域合作园区以技术邻近性弥补地理不邻近短板

长三角地区集中了大量跨域合作园区（飞地），经由《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》认定的园区有 16 个，包含省内合作园区、省际合作园区、国际合作园区、境外合作园区（表 5）。跨域合作园区主要以技术转移和组织关联来弥补地理不邻近的短板。跨域合作园区一般遵循的是势能传递逻辑，发挥对外交流的“窗口”作用，直接嵌入全球生产网络中。同时，跨域合作园区是外源植入的种子空间，具有“飞地”属性，但其空间逻辑并不显著。在跨域合作园区的中长期发展规划中，规划中不仅应该思考如何通过认知邻近性、社会邻近性引领“飞地”升级，而且应该赋予“飞地”更多功能，改善园区的能级结构^[16]，加强合作园区的文化根植性，提升合作园区的黏性。同时，规划者在为跨域合作园区发展扩大提供充足的空间的同时，应引导“飞地”的寄生空间与原生空间协同融合，发挥跨域合作园区的带动作用。

3.4 超越空间逻辑的特殊功能区

都市圈、跨界城镇圈、跨域合作园区天然具有空间属性，需要空间规划来主导。2020 年代以来出现的特殊功能区，则代表着中国区域战略空间的第一次迭代。以政策创新为主、空间选择为辅的特殊功能区，其空间部署不一定基于空间逻辑覆盖或构建完整空间单元。这可能导致特殊功能区面临空间碎片化的问题，进而引致空间规划的被动与挑战^[17-19]。长三角作为中国乃至世界范围内区域融合实践最为丰富的区域，已经在实践层面出现了一批区域战略空间的创新实践，这包括了作为第一代区域战略空间的一大批都市圈、跨界城镇圈和跨域合作园区以及第二代的特殊功能区。后者包括了作为全球高端资源要素配置新高地的“虹桥国际开放枢纽”，为长三角生态绿色一体化发展探索路径和提供示范的“一体化示范区”，作为特殊经济功能区和我国深度融入经济全球化的重要载体的“临港自贸新片区”，定位中国制造迈向中国创造的先进走廊、科技和制度创新双轮驱动的先试走廊、产城融合发展的先行走廊的“长三角 G60 科创走廊”。作为特殊功能区，相关规划在多维邻近性增进方面必然需要表达为各有侧重的灵活组织方式。

表 5 长三角代表性跨域合作园区（飞地）

| 园区类型 | 园区名称 |
|---------|--|
| 区域内合作园区 | 皖江城市带承接产业转移示范区；连云港东中西区域合作示范区 |
| 省际合作园区 | 沪苏大丰产业联动集聚区；上海漕河泾新兴技术开发区海宁分区；中新苏滁现代产业合作园；中新嘉善现代产业合作园 |
| 国际合作园区 | 中韩（盐城）产业园；中意宁波生态园；中德（合肥）合作智慧产业园；（太仓、芜湖、嘉兴）中德中小企业合作区；中国（宁波）“16+1”经贸合作示范区；中阿（阿联酋）产能合作示范园 |
| 境外合作园区 | 泰国泰中罗勇工业园；莫桑比克贝拉经贸合作区 |

表 6 虹桥战略空间在城市与区域尺度的异同

| | | |
|------|--------|----------|
| 项目 | 虹桥商务区 | 虹桥国际开放枢纽 |
| 空间属性 | 城市战略空间 | 区域战略空间 |
| 发起时间 | 2009 年 | 2021 年 |

| | | |
|------|--|--|
| 发起主体 | 上海市 | 国家发改委 |
| 空间形态 | 跨（区县）域的城市功能片区 | 跨（省市）域功能区 |
| 空间诉求 | 集聚以达成高度：“国际一流的商务中心区” | 扩散以达成厚度：“高水平协同开放” |
| 空间安排 | 功能部署打破下级地域行政单元 | 跨域部署但不打破下级地域行政单元 |
| 目标功能 | 主要承担国际化中央商务区、国际贸易中心新平台和综合交通枢纽等功能 | “一核二带” 核心：国际化中央商务区、国际贸易中心新平台和综合交通枢纽等功能 北向：中央商务协作区、国际贸易协同发展区、综合交通枢纽功能拓展区 南向：具有文化特色和旅游功能的国际商务区、数字贸易创新发展区、江海河空铁联运新平台 |
| 规划部署 | 上海市《虹桥国际开放枢纽中央商务区“十四五”规划》；《上海市虹桥主城片区单元规划》；《虹桥国际中央商务区国土空间中近期规划纲要》 | 国家发改委《虹桥国际开放枢纽建设总体方案》；由上海、江苏、浙江分别编制空间规划 |

3.4.1 “虹桥国际开放枢纽”催生区域战略

空间与城市战略空间嵌套发展在实践中，区域战略空间与城市战略空间不仅有着极深的渊源，而且不乏两类战略空间存在交叉、嵌套的情况。虹桥国际开放枢纽就是这样一个案例（表6）。其发端于2009年上海市依托虹桥综合交通枢纽规划部署的上海虹桥商务区，定位是国际化中央商务区和国际贸易中心新平台。2021年经国务院批复国家发改委出台的《虹桥国际开放枢纽建设总体方案》直接将虹桥概念从“上海的虹桥”升级为了“长三角的虹桥”，规划建设以虹桥商务区为核心，涉及沪苏浙3地“一核两带”的虹桥国际开放枢纽（图3），并指出这一部署“有利于推动长三角一体化发展，促进长三角更高水平协同开放，形成开放型经济新体制”。由此，上海虹桥商务区与虹桥国际开放枢纽形成了城市战略空间与区域战略空间的嵌套，达成了国家重大区域发展战略和地方城市发展诉求的有机统一。当然，从表6的细化比较仍可见两类战略空间在发展诉求、空间安排等方面的差异。



图3 虹桥国际开放枢纽战略空间

Fig.3 Strategic space of Hongqiao International Open Hub

资料来源：依据上海市人民政府官网资料绘制

以多维邻近性分析，虹桥国际开放枢纽总面积为 7125km²，呈南北带状分布，因而地理邻近性水平中等。各地理单元在虹桥国际开放枢纽功能发展方向存在一定差异，使得其在知识和信息交流方面存在一定的差别，因而认知和组织邻近性水平中等。但各地理单元的产业能级较高，是各城市的精华所在，因而技术邻近性水平高。虹桥国际开放枢纽以上海虹桥商务区为核心，以虹桥为两带的连接枢纽，北联苏州南接嘉兴，导致各地理单元在产业合作、项目合作等方面产生差异，因而组织邻近性水平中等。由于虹桥国际开放枢纽横跨三市，文化、制度等有一定差异，社会邻近性水平中等。因此，虹桥的规划干预维度主要在增进认知、技术和地理邻近性。

3.4.2 一体化制度创新落子“长三角生态一体化示范区”

一体化示范区也是 2020 年由国务院《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》直接部署的。选址于沪苏浙三省市交会之地，部署三地各出一个区县（上海青浦、江苏吴江、浙江嘉善）参与生态绿色一体化发展示范探索（图 4）。有意为之的区域选择与未受重视的空间完整性（尽管三区县的的基本自然地域景观高度一致，但是示范区并没有完整覆盖淀山湖范围，不构成相对完整的自然生态单元）给一体化示范区的规划提出了全新挑战。



图4 长三角生态绿色一体化发展示范区
战略空间

Fig.4 Strategic space of Demonstration Zone of Green and Ecological Integrated Development of the YRD

资料来源：依据上海市发展和改革委员会官网
资料绘制

以多维邻近性考察，一体化示范区各地理单元空间连接确保了地理邻近性水平高。三区县之间的人民交流频繁，文化相似度高，因而一体化示范区社会邻近性水平高。上海对绿色生态极为重视，而吴江和嘉善有经济发展的需求，三方在关于生态绿色一体化发展需求方面存在差别，因而一体化示范区认知邻近性水平中等。青浦产业能级低于吴江和嘉善，因而一体化示范区技术邻近性水平中等。一体化示范区仍由三区县推进，三区县地位同等，组织邻近性水平中等。因此，一体化示范区的规划干预维度主要在于增进组织和社会邻近性。

3.4.3 高期待推升“中国（上海）自由贸易试验区临港新片区”

临港自贸新片区是2020年由国务院《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》直接部署的，临港自贸新片区主体所在的上海浦东临港地区（图5），该场地的发展有一个比较曲折的探索过程，相应的规划也在探索中持续调整。该场地的定位在历次规划中不断提升，由最初的新城提升至独立节点城市，再提升至世界一流大城市；其空间范围由120km²增加到292km²；其功能由港城转向智造高地，再转向自由贸易导向的特殊经济功能区。

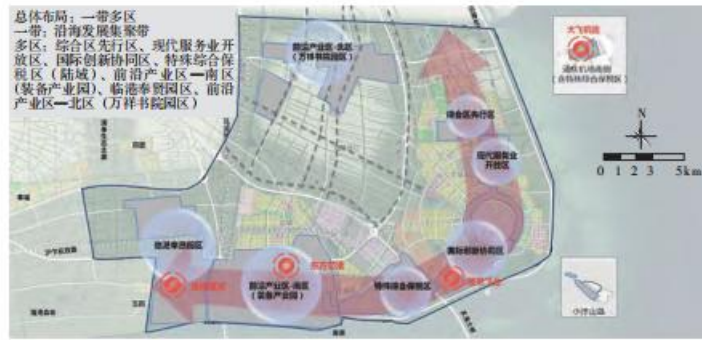


图5 中国（上海）自由贸易试验区临港新片区战略空间

Fig.5 Strategic space of Lin-gang Special Area of China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone

资料来源：上海市发展和改革委员会官网

以多维邻近性分析，由于各地理单元有较完备的交通设施和航运体系，因此临港自贸新片区内部地理邻近性水平高。临港自贸新片区大力发展高能级的制造，打造先进的航运体系及其相关的产业链，因此临港自贸新片区各地理单元的技术邻近性水平高。小洋山岛与其他组成单元的发展方向不同，文化、制度等方面存在一定差异，因此临港自贸新片区的认知和社会邻近性水平中等。同时，尽管小洋山岛隶属舟山，但其为上海托管，且是临港自贸新片区的重要组成部分，其组织邻近性水平高。

3.4.4 基层认知共识创生“长三角 G60 科创走廊”

长三角 G60 科创走廊是源自基层创新的区域战略空间，整个酝酿历时 5 年。它先发端于上海市松江区的基层创新探索，然后获得邻省伙伴（杭州、嘉兴）响应，之后沪浙省市级认可，最终于 2020 年获得国家认可并以科技部等 6 部委名义部署《长三角 G60 科创走廊建设方案》。回顾其空间发展史，G60 科创走廊经历了由虚转实的过程。最初基层创新时期的 G60 科创走廊有一定空间指向，但模糊、弹性大，甚至不尽合理。直至国家从科技协同创新逻辑出发确定了参与方包括沪浙苏皖 9 个市（区），总面积达 7.62 万 km²方才明示了空间范围（图 6）。这造成 G60 科创走廊的空间规划稍显被动，没有实现事前预判与引导，而是事后响应。

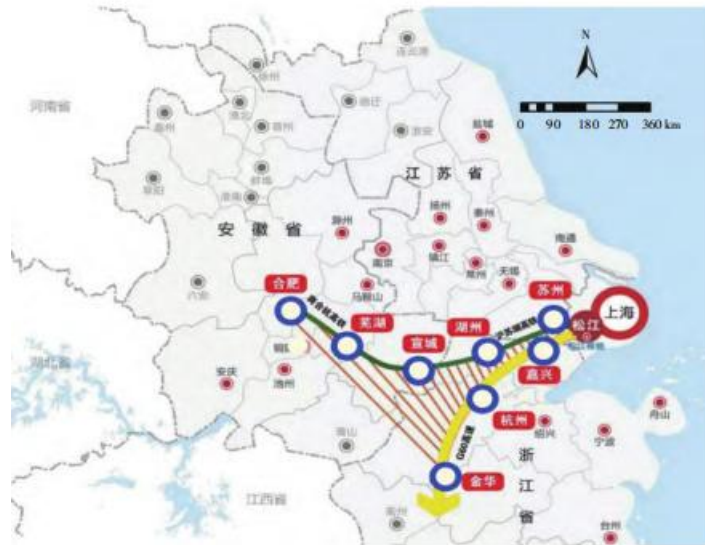


图6 长三角G60科创走廊战略空间

Fig.6 Strategic space of the G60 Science and Technology Innovation Corridor in YRD

资料来源：依据上海市人民政府官方网站资料绘制

以多维邻近性分析，长三角 G60 科创走廊的各地理单元围绕 G60 国家高速公路和沪苏湖、商合杭高速铁路，各地理单元分布较为分散，导致地理邻近性水平低。长三角 G60 科创走廊采取吸引伙伴加入的方式不断扩大空间范围，各地理单元对 G60 科创走廊有较高的认同度，因而认知邻近性水平高。长三角 G60 科创走廊由六部委牵头组织，各地理单元紧密协同，各地理单元隶属关系合作关系明确，因而组织邻近性水平高。长三角 G60 科创走廊包括 9 个市（区）分布在我国东部和中部，文化、制度、人员交流等方面存在较大差异，并且各城市产业发展水平和方向差异较大，技术和社会邻近性水平中等。因此，G60 科创走廊的规划干预维度主要在于增进技术、组织和社会邻近性。

4 区域战略空间的规划策略建议

长三角的这些区域战略空间实践，尽管酝酿形成过程和发展成熟度各异，仍表现出共同点。一方面，基于多维邻近性增进区域一体化的思路，都有意识形成跨域性部署；另一方面，尽管增进认知、技术、社会和组织邻近性并不必然需要依托实体场所，但实践中长三角所有区域战略空间都倾向于依托于实体场所（从几百平方公里到上万平方公里）。这就对空间规划提出了明确的责任需求。空间规划需要在增进地理邻近性的同时，兼顾增进认知、技术、组织和社会邻近性所需要的空间诉求，改进规划策略，以服务鲜活的实践。

区域层面上，设立战略空间的本质就是营造区域性公共场所和功能高地，在功能维度上增进地理、认知、技术、组织、社会等多维邻近性，以实现高质量的一体化。观察长三角的实践，区域战略空间从运行上可以分为两大类型，分别对空间规划工作提出不同的响应要求。

一是自上而下型的区域战略空间，即先定方针，再赋功能，最后布空间，例如各都市圈、各跨域合作园区、临港自贸新片区、一体化示范区、虹桥国际开放枢纽。但是空间完整性没有得到充分关注，例如：绿色生态一体化示范区未覆盖完整自然地域单元；虹桥国际开放枢纽的“二带”范围内外并没有显著功能

与空间形态的差异。自上而下型的战略空间规划通常面临调整规划、新编规划的问题，这是因为前期规划存在预见性不足的缺陷。针对自上而下型的战略空间，首先空间规划应更早介入，从战略空间储备，进化到战略愿景储备、战略方案储备；其次空间规划应兼顾非地理性因素，增进多维邻近性；最后应充分研究基地势能变化和发展潜力，强化规划边界外协同空间、协同方向的研究预判与部署。

二是自下而上型的区域战略空间，先基层实践，最终获上级认可，空间上承认既成事实，然后进行空间优化，例如各跨界城镇圈、G60 科创走廊。G60 最初有一定空间指向，但模糊甚至不尽合理。但在概念得到国家认可之后，空间由虚转实，造成事后认定并规范而非事前预判并引导的规划被动。规划要响应新时代空间功能持续迭代特点。针对自下而上型的战略空间，首先应承认规划必然的滞后性，其次应增加规划的弹性响应：土地和人口韧性、混合布局、新型用地类型、战略留白、规划动态维护。

结合区域战略空间的两大运行类型和综合性与功能性两类发展取向性质，可以得出一个初步的规划策略矩阵（表 7）。

表 7 区域战略空间规划策略矩阵

| 分类 | 综合性 | 功能性 |
|---------|--|---|
| 自上而下部署型 | 根据上位部署充分释放本基地的人资环潜力及软实力；通盘考虑多维邻近性的共同增进和相互正向协同 | 充分预判本基地在具体功能方向的施展空间；根据具体功能，重视规划对增进特定维度邻近性的预判与引导 |
| 自下而上创生型 | 正向响应基地使用现实、激发维护基层创新活力；规划优化多维邻近性中的短板维度、支撑优势维度牵引力的释放 | 研究自发创生功能的拓展方向与潜力；根据具体功能，重视规划对特定维度邻近性诉求的动态响应 |

5 小结

根据吴志强等^[1]对于全球 22 个大都市的 34 个城市战略空间（综合体、园区、功能片区、新城）的归纳研究，城市战略空间已经经历了 4 轮代际发育。区域战略空间在全球范围的理论和实践仍是稚嫩的。都市圈、跨域合作园区在中国的实践不早于 1990 年代^⑤；跨界毗邻地域融合发展不早于 2010 年代^⑥。特殊功能区的集中部署是 2020 年，这标志着中国区域战略空间的第一轮迭代还刚刚开始。因此，无论是战略空间的制胜要素把握，还是迭代的施力方向选择，乃至规划策略，区域战略空间都应从城市战略空间的理论和实践中大量汲取养分。当然，相较于城市战略空间侧重“集聚的高地”诉求，区域战略空间更侧重“扩散的要地”的诉求。此点在作为第二代区域战略空间的各类特殊功能区中反映得更为突出。这就特别需要创新充实增进多维扩散渠道的规划策略。可以预见，随着中国区域一体化进入高质量发展新时代，区域战略空间还将以更多创新的形态持续进化，体现着中国道路、中国自信，也催生着中国理论。

参考文献

[1] 吴志强, 郑迪, 邓弘. 大都市战略空间制胜要素的迭代[J]. 城市规划学刊, 2020(5):9-17.

[2] 高书国. 后普及教育时代:中国高等教育发展的战略空间[J]. 现代教育管理, 2020(10):1-9.

^⑤中国最早的跨域合作园区为中新苏州工业园区。

^⑥2010 年广佛地铁开通、2013 年上海地铁通入江苏花桥。

[3]官卫华,陈阳,封留敏.长三角区域协同创新:G312产业创新走廊空间规划协同实践[J].城市规划学刊,2022(3):80-86.

[4]周恺,刘冲.可视化交通可达性时空压缩格局的新方法:以京津冀城市群为例[J].经济地理,2016,36(7):62-69.

[5]MORGAN K. The learning region: institutions, innovation and regional renewal[J]. Regional Studies, 1997(31): 491 - 503.

[6]张艺帅,赵民,程遥.面向新时代的城市体系发展研究及其规划启示:基于“网络关联”与“地域邻近”的视角[J].城市规划,2021,45(5):9-20.

[7]党兴华,弓志刚.多维邻近性对跨区域技术创新合作的影响:基于中国共同专利数据的实证分析[J].科学学研究,2013,31(10):1590-1600.

[8]MASSARD N, MEHIER C. Proximity and innovation through an accessibility to knowledge lens[J]. Regional Studies, 2009,43(1): 77-88.

[9]MATTES J. Dimensions of proximity and knowledge bases: innovation between spatial and non-spatial factors[J]. Regional Studies, 2012, 46(8): 1085-1099.

[10]CARAGLIU A, NIJKAMP P. Space and knowledge spillovers in European regions:the impact of different forms of proximity on spatial knowledge diffusion[J]. Journal of Economic Geography, 2016(16): 749 - 774.

[11]屠启宇,余全明.区域高质量一体化发展:从地理空间到多维联系[J].南京社会科学,2022(6):43-58.

[12]余全明.邻近性视角下技术创新扩散的机制研究:基于长三角地区地级市数据[D].上海社会科学院,2022.

[14]熊健,孙娟,范宇,等.区域协调与空间治理背景下的上海大都市圈空间协同规划编制创新探索[J].城市规划学刊,2022(2):76-82.

[15]熊健,孙娟,王世营,等.长三角区域规划协同的上海实践与思考[J].城市规划学刊,2019(1):50-59.

[16]黄卫东,盛鸣.跨区域战略地区的国土空间规划实践探索:以深圳市深汕特别合作区为例[J].城市规划学刊,2021(4):88-95.

[17]屠启宇.试论新发展阶段城市空间部署的规划协同:以上海市“十四五”发展规划和2017版空间规划为例[J].城市规划学刊,2021(2):33-37.

[18]张尚武,潘鑫.新时期我国跨区域重大基础设施规划建设战略思考[J].城市规划学

刊, 2021 (2) : 38-44.

[19]陈雯, 孙伟. 长江三角洲区域一体化空间分工[J]. 城市规划学刊, 2020 (1) : 37-40.