关于加快建设上海都市圈的提案

※背景情况※

随着制造业和服务业在经济中所占的比重越来越高，城市群对于发挥规模经济效应，拉动国家发展起到的作用也越来越大。而在城市群发展中，核心大城市及周围的都市圈建设所发挥的作用，也必然越来越强。

※问题及分析※

当前，上海都市圈建设面临的障碍主要在于：

1、观念障碍。在发达国家，城市的地理管辖范围通常比较小，相临的不同城市之间用轨道交通紧密连接，形成了以核心城市为中心的一小时通勤圈，即“都市圈”。而中国的地级市和直辖市是一个以中心城区为核心，因此中国的城市要远远大于发达国家的城市。以上海为例，它的尺度介于发达国家超大城市的中心城市（如纽约市、东京市）和围绕着超大城市所建设的都市圈之间，其土地开发强度仍然低于东京都市圈的土地开发强度。

2、规划障碍。当前，各个城市是按照自己的行政管辖边界来进行城市规划的，因此，在潜在的“上海都市圈”

之内，如何规划土地、人口、基础设施和公共服务等，缺乏相应的统一规划。反观东京都市圈、纽约都市圈等等国际大都市圈，则是在轨道交通连接中心城区和周边地区的情况下，轨道交通沿线充分开发，中心城区和周边地区连片发展，人口密度从中心地带出发，沿着轨道交通线呈现出梯度下降的状态。

3、体制障碍。在既有的行政管理体制之下，各地的考核目标中均有各自的产业发展规划和招商引资计划，目标都是为了最大化本辖区范围内的投资和 GDP，而各地的基础设施、公共服务、社会保障等各方面支出又相对独立，并不是最大化整个都市圈范围之内资源配置的效率和 GDP，这对区域经济一体化也造成了实质性的阻碍。

※建议※

1、建议尽快推进上海都市圈规划。一是在已有的“上海大都市圈”规划基础上，加快制定一个大约 50-70 公里半径的核心区规划，即上海都市圈规划，并与长三角一体化示范区建设和沪苏同城化相对接。二是在长三角一体化示范区建设的相关组织机构之上建立协调机制，甚至逐步发展成为跨越三省（市）行政边界的类政府机构。

2、淡化核心大城市管辖范围内的人口控制目标。加快都市圈内社会保障和公共服务的一体化和均等化进程，大

幅度提高居住年限和社保缴纳年限在落户标准中的权重。调整公共服务和基础设施的数量、结构和布局，适应人口增长带来的有效需求。

3、打破行政边界制约，进行都市圈内统一的土地开发规划。一是在长三角一体化进程中，上海作为人口流入地，可以与人口流出城市之间结对，利用好已有的建设用地指标和补充耕地指标跨地区再配置政策，通过市场化手段增加上海建设用地。二是可以通过调整都市圈内部土地利用类型，增加住宅用地比例，实施工业用地转住宅用地、闲置商服用地转住宅用地（或商办楼宇部分楼层转住宅用途），增加容积率等措施提高土地利用效率和经济密度。

4、加快建设网络化、快速度、大体量的轨道交通线（城际铁路），连接上海与周边县市，加强沿线开发。上海的轨道交通全网络运营里程 831 公里，苏州城市轨道交通运营里程即将达到 350 多公里，其中包括地上里程。即使将上海、苏州的地铁加起来，再加上上海与毗邻城市之间的铁路里程约 676 公里，上海都市圈的轨道交通仍然与东京都市圈 2750 公里的轨道网有差距。因此上海都市圈范围内仍然需要加强轨道交通建设，重点是连接郊区新城的地铁，以及与周边县市的城际铁路。同时，建议加强轨道交通沿线的土地开发利用，在轨交站点附近加强公租房和廉租房建设，为中低收入者（特别是工作于中心城区的服

务人群)提供更多更便捷的可负担住房。