

要素流动视角下都市圈内合作区治理框架和模式研究

□ 秦 静

【摘 要】合作区是近年来我国区域治理中出现的一种新型模式，在完善区域政策体系、促进各类要素合理流动和高效集聚等方面具有一定的推动作用。合作区形式多样、机制多样，尚缺乏系统研究。文章选取了长三角和粤港澳城市群的上海、南京、杭州、广州、深圳五大都市圈作为研究范围，将合作区划分为毗邻型、飞地型、走廊型、枢纽型四类，从密度、距离和分割 3 个层次展开这四类合作区对区域流动空间的促进机制的研究，并总结了四类合作区模式的共性特点和差异化特点，希望为其他地区发展合作区提供参考。

【关键词】要素流动；密度；距离；分割

【文章编号】1006-0022(2022)06-0012-08 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】秦静. 要素流动视角下都市圈内合作区治理框架和模式研究 [J]. 规划师, 2022(6): 12-19, 26.

A Study on the Governance Framework and Model of Cooperation Zone Types Metropolitan Areas from the Perspective of Factor Flow/Qin Jing

[Abstract] As a new mode in regional governance, cooperation zone has played a role in integrating regional policy system, promoting rational factor flow and agglomeration in recent years. Although in various forms and mechanisms, a systematic study on cooperation zone is missing. The paper chooses five metropolitan areas of Shanghai, Nanjing, Hangzhou, Guangzhou, Shenzhen as study cases, divides them into four types: adjacent type, enclave type, corridor type, and hub type, studies their enhancing mechanism on regional space from dimensions of density, distance, and division. It concludes the common characters and differentiation, and provides a reference for cooperation zone development in other regions.

[Key words] Factor flow, Density, Distance, Division

1 背景：合作区是加速要素流动的区域一体化治理模式

1.1 推动要素自主有序流动的重要意义

依托高速公路、高速铁路等交通基础设施和以信息技术为基础的网络基础设施，区域内的人流、技术流、资本流、信息流、物流等要素得以加速流动^[1]。但是，受行政区划分割影响，地方发展各自为政和治理碎片化的现象依然严重，影响了要素在区域内的自主有序流动。2019 年中央财经委员会第五次会议强调，要按照客观经济规律调整完善区域政策体系，促进各类要素合理流动和高效集聚。中共中央、国务院分别于 2020 年、

2022 年发布《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》《关于加快建设全国统一大市场的意见》，对打造统一的要素和资源市场提出更高的要求。当前，我国已在都市圈、城市群乃至全国多个层面实施了各类一体化政策以促进要素流动。

1.2 合作区是推动要素流动的重要探索

合作区是由两个或两个以上行政主体开展区域一体化治理的、具有明确空间边界的“政策区”，将流向都市圈内不同的要素连接起来^[2]，加速了要素在都市圈优势地区的有效集聚，提升了要素流动水平。合作区模式目前被应用于长三角、粤港澳、京津冀、成

【作者简介】 秦 静，高级规划师，注册城乡规划师，一级注册建筑师，中国城市和小城镇改革发展中心规划设计部主任工程师。

渝等地区，发展最早、模式最成熟的合作区集中在长三角、粤港澳两大城市群的上海、南京、杭州、广州、深圳等超大、特大城市都市圈范围内，如长三角生态绿色一体化发展示范区、深汕特别合作区、广佛高质量发展融合试验区等。

1.3 国内外关于合作区的相关研究

从已有研究来看，国内学者主要通过引入边界融合、协同共治、空间生产、府际关系等理论对深汕特别合作区、广佛同城化、杭州城西科创大走廊等重点个案进行剖析^[3-7]，但对不同类型合作区在都市圈内的空间选择及对要素流动作用机制的普遍性和个性化特征缺乏系统研究。

《2009 年世界发展报告：重塑世界经济地理》^[8]指出可以通过提高密度、缩短距离、打破分割，推动生产要素自由流动，形成聚集的规模效应，促进专业化分工及贸易发展。本文基于要素流动的视角，从密度、距离和分割 3 个角度对四类合作区的模式和促进要素流动的机制展开深度剖析，力图揭示其规律性特征，为其他都市圈发展合作区提供可参考的经验。

2 要素流动视角下都市圈内合作区治理的分析框架

2.1 四类空间组织形式的合作区

本文根据 Barca 提出的“区域政策的区位意识”^[9]，从空间组织形式的角度将合作区分为四类（图 1）：毗邻型、飞地型、走廊型和枢纽型，分别代表了紧邻式、跨越式、串联式和放射式的空间组织形式，在都市圈中适用的条件和基础不同。其中，毗邻型合作区依托两个在地理空间上毗邻的行政区或者切块区，形成汇聚资本、技术、土地等生产要素和优质服务等生活要素的优势发展区域；飞地型合作区通常依托两个在地理空间上并不毗邻、距离从几百公里到几千公里的行政区或者切块区，落地在某一方

实体空间，以发达地区向较不发达地区输出优势要素为主；走廊型合作区依托高速公路、城际铁路等廊道，通常以科技创新、产业合作为主；枢纽型合作区依托重大交通枢纽，充分发挥其在劳动力、信息、资本等要素转换中的核心平台作用，辐射

带动周边地区发展。

2.2 五大都市圈内合作区实践的总体情况

长三角地区的上海、南京、杭州都市圈和粤港澳地区的广州、深圳都市圈

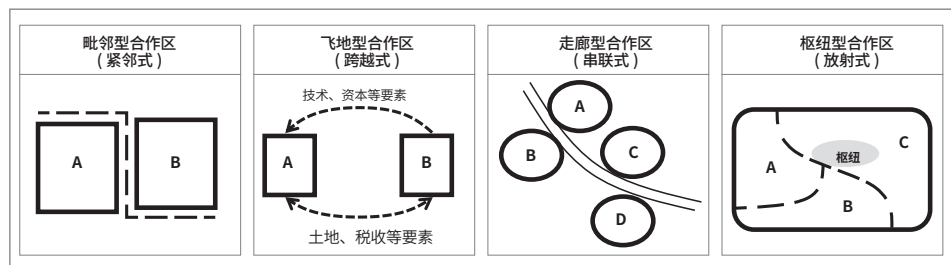


图 1 四类空间组织形式的合作区

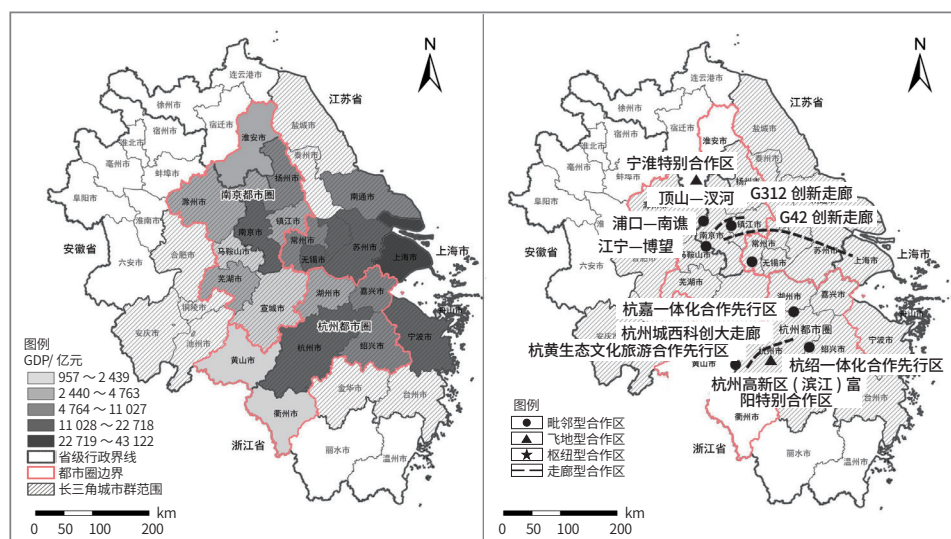


图 2 南京都市圈、杭州都市圈各城市 GDP 总量（左）及合作区分布（右）

资料来源：根据城市统计公报数据绘制。

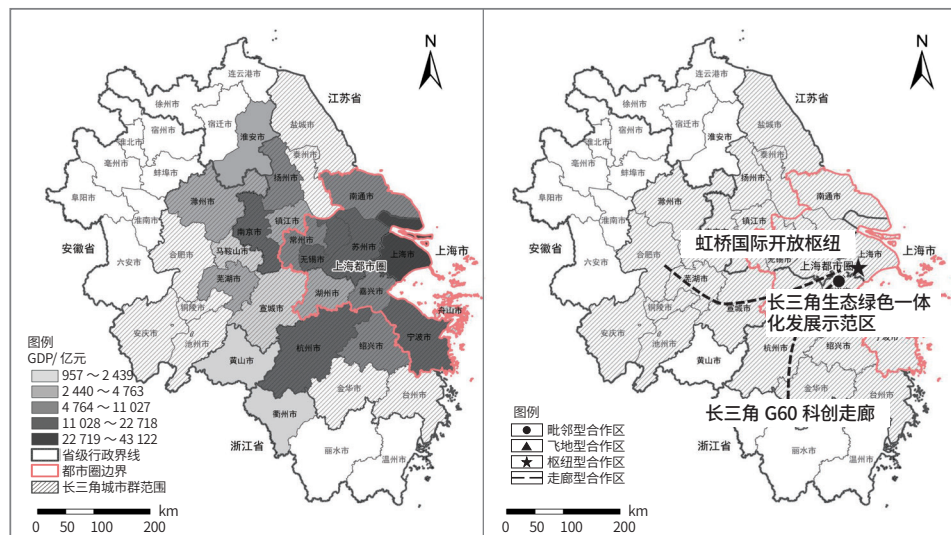


图 3 上海都市圈各城市 GDP 总量（左）及合作区分布（右）

注：上海都市圈各城市 GDP 总量根据城市统计公报数据绘制，但是由于该都市圈与杭州都市圈有部分重叠，为了表达清晰，将上海都市圈单独表达。

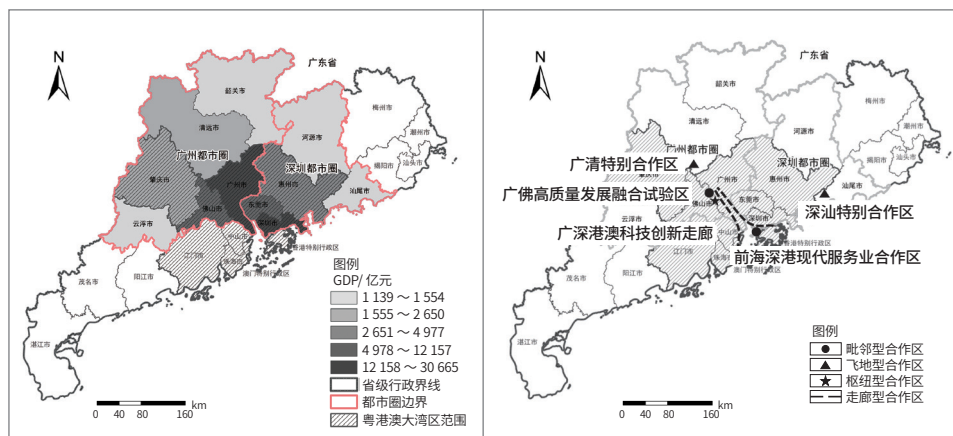


图4 广州都市圈、深圳都市圈各城市GDP总量(左)及合作区分布(右)

资料来源:根据城市统计公报数据绘制。

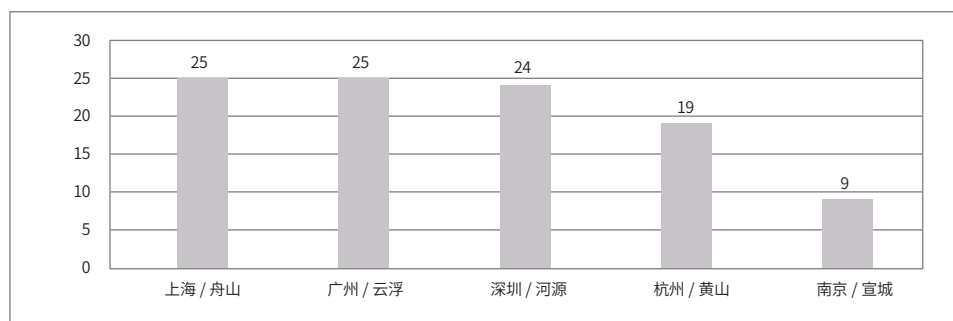


图5 2021年五大都市圈内各城市经济总量最高与最低比值

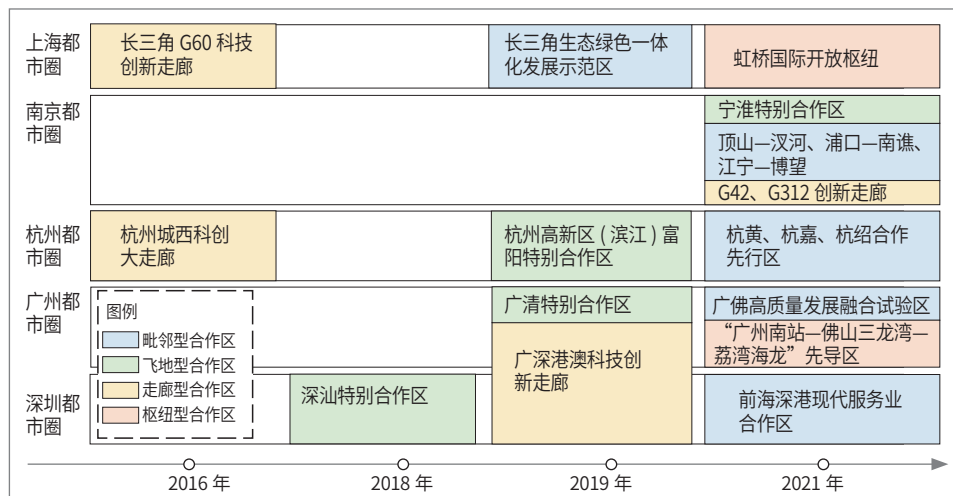


图6 五大都市圈建立四类合作区的时间轴

是我国发展较为成熟的都市圈,但是其内部经济发展差距仍然较大(图2~图5),亟需提升一体化治理水平。2016年以来,五大都市圈先后推动了四类合作区的发展(图6),涵盖了从跨省域、跨地市到地市内跨县(区)多个层级。通过研究每类合作区在不同都市圈的分布特点和作用机制,可以总结出一定的规律。

2.3 要素流动视角下的合作区分析框架

自20世纪90年代曼纽尔·卡斯特尔提出流动空间理论后,国内外经济地理及城市规划学者将其应用在“全球城市网络”“城市群”“新型城镇化”“走廊”等领域的研究中^[10-13]。都市圈也可以视为围绕要素流动而建立起来的一种“流

动空间”,通过压缩时空逐步改变传统的区域空间关系,实现从场空间体系逐步向流空间体系的转变(图7)。

基于流动空间理论,本文认为合作区建设主要通过以下3点,重构了都市圈空间的流动性、连通性、互补性(图8)^[14]。一是提高密度,引导要素在优势地区集聚,形成都市圈重要节点。依托重要平台,引导合作区内资本、技术等要素按照需求自主有序流动,形成产业错位发展、上下游联动的态势,提高经济发展的集中度和经济密度,进而提升地区优势要素集聚度、产业集中度并形成一定的规模经济效应。二是缩短距离,通过基础设施和信息平台链接,提升经济上的可达性。通过合作区建设,有的放矢地加快基础设施建设,创新体制机制上的合作,增强市场可达性,减少要素流动成本,使区域能够得到更多发展机会。三是打破分割,通过组织管理和规划编制,弱化地区之间限制生产要素流动的各项因素。通过合作区的建设,减少阻碍要素流动与市场一体化的有形和无形壁垒,尽量消融省际、地市、区县之间的实体空间边界及各地政府各自为政的行政管理边界。在场空间体系中,城市之间的要素流动以自上而下为主,关系较为单一;而在流空间体系中,中心城市与其他城市可以跨越距离、行政等级等障碍产生要素链接,中小城市之间也可以在横向维度产生要素链接,大中小城市在网络中的角色和地位也得到了重构^[15]。

3 要素流动视角下都市圈内合作区的模式剖析

3.1 毗邻型合作区:打破中心城市与毗邻的其他城市之间的要素壁垒

顾名思义,毗邻型合作区位于行政区划交界地区——行政壁垒分割效应体现最直观的区域。有学者认为“行政区边缘经济”效应阻碍了区域要素的均衡流通和配置^[16],导致行政交界区域经济

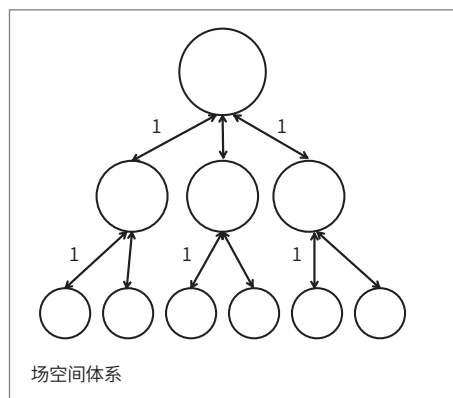


图7 场空间体系和流空间体系

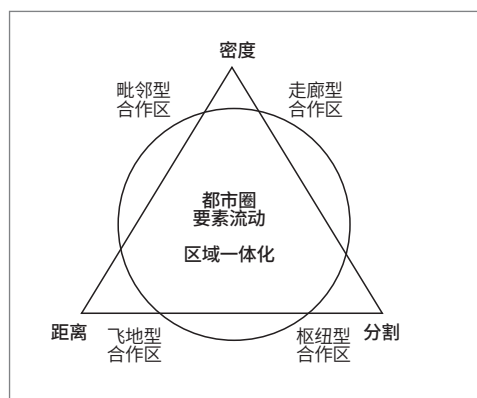
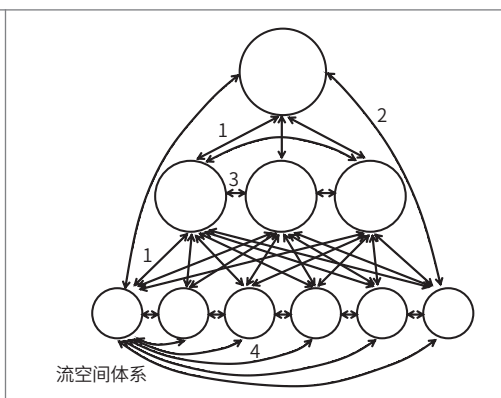


图8 合作区对都市圈流动空间的作用机制框架

发展较弱。过去，交界地区往往强调断头路等基础设施的打通；近年来合作区的实践更强调物质空间与体制机制的双重链接，尤其是强调协同管理的创新。

3.1.1 重塑部分交界地区在都市圈中的节点地位

毗邻型合作区推动优势要素在有基础的交界地区集聚，促使行政区划边界从边缘地区演变为各类主题节点地区。当处于重要的发展方向、廊道或者城市化外溢区时，毗邻型合作区往往以开放创新、产业升级等为主题。例如，深圳都市圈的前海深港现代服务业合作区以开放型经济为主题，与香港地区开展现代服务业的深度合作；广州都市圈内广佛高质量发展融合试验区中的“1个先导区和4个片区”分别以双向开放、新能源与智能网联汽车产业、数字经济、商贸、自贸服务业与先进制造业融合为主题。不处于主要发展通道的毗邻型合作区往往以生态、旅游、新型城镇化等为主题。例如，上海都市圈内的长三角生态绿色一体化发展示范区并不处于沪宁、沪杭、沪湖等重要通道，但是其跨两省一市，是我国第一个以生态为主题的合作区；杭州都市圈内的杭黄生态文化旅游合作先行区、杭嘉一体化合作先行区也分别以生态旅游、新型城镇化为特色。

3.1.2 解决基础设施、生态等网络的断裂问题

从区域整体的生态和基础设施网络

统筹考虑，解决边界地区的难点、痛点问题。例如，长三角生态绿色一体化发展示范区重点解决跨行政区的太浦河（含汾湖）、元荡、淀山湖“一河三湖”的生态综合治理问题和省际断头路的打通问题。同时，轨道交通延伸对部分毗邻型合作区也是必要的。例如，通过延伸上海、苏州、嘉兴的轨道交通线路并交汇在长三角生态绿色一体化发展示范区，不仅提升了示范区在区域网络中的可达性和节点地位，还加强了三地轨道交通的互联互通。

3.1.3 构建较为紧密的协同管理和规划体系

毗邻型合作区往往选择建立多级协调管理机制，探索共同编制空间型规划。由于它们通常是所在城市的一部分，除了所在地（通常是区、县或镇）政府协调，还需要所属地市级政府甚至省级政府一起参与协调工作。毗邻型合作区地域相接、规模相对较小，也适宜协同编制法定或非法定的空间类规划。例如，长三角生态绿色一体化发展示范区通过设立“决策层、管理层和执行层”三级协同管理机制、共同编制国土空间规划等法定规划的方式形成深度链接，实现了权力空间在不同尺度上的重组；广州、佛山两地政府则联合编制了以协调性为主、非法定的《广佛高质量发展融合试验区建设总体规划》，并探索建立广佛联合规划委员会，试图开展规划的统一编制和土地的统一管理工作。

3.2 飞地型合作区：加强中心城市与其他城市之间跨越地理距离的要素流动

飞地型合作区是四类合作区中唯一在空间上“非毗邻”的一种类型。在网络化空间体系下，要素对接可以在一定程度上突破地理空间的限制，在飞入地和飞出地之间形成多层次、多方向的要素流动。飞出地土地要素不足、产业扩张需求强烈与飞入地土地要素充裕、产业发展需求旺盛的互补性功能是飞地型合作区产生的基础。

3.2.1 中心城市向不连续的更大区域空间辐射的重要节点

飞地型合作区在各类产业转移园区实践的基础上，强化了飞出地的资本和权力在飞入地的延伸，提升了飞入地的产业、公共服务和治理水平，进一步辐射带动了飞入地所在周边地区的发展。飞地型合作区可以探索正向、反向等多种方向。大部分合作区采用正向飞地模式，如由深圳、滨江等优势地区向汕尾、富阳等劣势地区输出资本、产业资源。部分合作区在此基础上，进一步拓展由飞入地在飞出地设置反向科创飞地等类型，对接飞入地难以移动的人才、技术平台等要素。例如，深汕特别合作区开始发展时采用了典型的正向飞地模式，通过2021年在深圳南山区建立汕尾创新岛，在深圳和汕尾之间逐渐形成双向飞地合作模式。

3.2.2 “点对点” 联通也需要轨道交通支撑

虽然飞入地和飞出地存在一定的空间距离,是“点与点”的联通,但是依托轨道交通能着力提升效率。深汕特别合作区、杭州高新区(滨江)富阳特别合作区、宁淮特别合作区与中心城市的距离在30~80 km,已经存在或者正在推动轨道交通联通。当前深圳正在推动建设深汕高铁,通车后将实现从深汕特别合作区30分钟直达深圳南山,1小时通达广州;依托正在建设的宁淮城际铁路(2019年开建),与南京市中心距离80 km、与江北新区距离60 km的宁淮特别合作区的可达性将得到有力提升;杭州高新区(滨江)富阳特别合作区位于杭州都市圈内,有轨道交通(地铁6号线)互相连接,人流往来较为便捷。

3.2.3 链接深度取决于管理主导权的转移

各类合作区根据发展基础和阶段选择管理主导权的层次与深度。深汕特别合作区打破了行政区划和属地化管理限制的掣肘,创新了“飞入地管理”的模式。该模式由深圳全面主导建设发展,合作期限为30年,从单纯的对口帮扶演变成要素全面对接,着力提升了飞入地的要素治理水平。杭州高新区(滨江)富阳特别合作区、宁淮特别合作区纷纷提出学习深汕特别合作区的模式,但“完全代管”的模式是特区所特有的,难以模仿,所以前者借鉴的是深汕特别合作区在2018年之前的阶段性模式——“一方主导经济管理和建设,另一方负责提供净地”,其效果有待进一步验证。

3.3 走廊型合作区:为中心城市与廊道沿线其他城市搭建要素共享平台

借鉴硅谷101公路、波士顿128公路模式,我国的走廊型合作区也多以科技创新为主题,以高速公路、高速铁路为通道,推动沿线创新要素的流动和动

态联系,以达到在更大区域内培育创新产业、增强创新能力、汇聚创新人才、营造创新生态的目标。

3.3.1 重构集聚高能级要素的综合创新平台

走廊型合作区通过集聚高能级创新平台等创新资源,支持沿线创新平台、新型研发机构和重大科技基础设施落地,培育高质量新兴产业,培育重量级未来产业,提升营商环境质量,打造多样化、有活力的创新生态。譬如,长三角G60科创走廊集聚了七大制造业产业集群,成立了12个产业(园区)联盟、11个产业合作示范园区、547个院士专家工作站、771个博士后工作站及176所高校。

3.3.2 复合交通廊道和信息共享平台并重

一是从高速公路联通向“高速+轨道”复合型联通转变。走廊是人流、货流、信息流等多要素流动的通道,所以要求联通方式多样化。譬如,长三角G60科创走廊从最开始基于G60国家高速公路拓展到依托沪苏湖、商合杭高速铁路建设;广深科技创新走廊则是依托广深高速公路、广深沿江高速公路、珠三环高速公路东段,以及穗莞深城际、广九铁路等复合型交通要道建设^[17]。二是强调建立促进市场统一的信息平台。譬如,长三角生态绿色一体化发展示范区在全国范围内率先实现营业执照异地办理,提供了超过30万次的异地证照服务。

3.3.3 以相对松散的统筹管理机制为主

当前走廊型合作区主要通过联席会议、产业联盟等方式进行管理,通过搭建信息平台和创新资源对接平台等方式进行要素共享,通过方案(如《长三角G60科创走廊建设方案》等)和发展型规划(如《广深科技创新走廊规划》等)进行资源统筹。走廊型合作区在组织管理上相对松散,如长三角G60科创走廊的牵头部门是科技部和各地的科技局;杭州城西科创大走廊的实际承载主体是紫金港等4个科

技城管委会,大走廊管委会以协调职能为主,并没有直接管理的权力。

3.4 枢纽型合作区:发挥中心城市重要枢纽对周边地区的要素辐射作用

在以国内大循环为主体,国内国际“双循环”相互促进的格局下,位于中心城市的重大交通枢纽承担着劳动力、信息、资本等要素转换核心平台的功能,具有集聚高端要素、辐射带动区域发展的作用。值得注意的是,这里的枢纽在交通职能的基础上,被赋予了更多现代服务业职能。

3.4.1 发挥以枢纽为核心的“双循环”节点作用

基于链接“双循环”的重大交通枢纽,在双向开放主题下探索不同的功能。位于长三角地区的虹桥国际开放枢纽,得益于虹桥中央商务区、进口博览会的基础,发挥虹桥集航空、高铁、城市轨道交通等于一体的枢纽优势,以“交通+商务+贸易”为主题提升核心区和拓展区的发展质量;位于广佛边界的“广州南站—佛山三龙湾—荔湾海龙”先导区,具备邻近行政中心、商务中心的优势,发挥广州南站连接港澳、辐射内地的双向开放枢纽作用,以“科技、文化、现代服务业”为主题提升核心区和辐射区的发展质量。

3.4.2 加强放射式的基础设施廊道建设

此类合作区往往以枢纽为核心,引导放射式的复合型设施廊道建设。譬如,广州、佛山两市提出建设“广州南站—佛山三龙湾—荔湾海龙”先导区后,引导广佛环线、广州地铁7号线和佛山地铁2号线延伸汇聚于此。在虹桥国际开放枢纽框架下,进一步提出加快打造虹桥商务区与长三角地区主要城市两小时轨道交通圈,开展涉及虹桥国际开放枢纽的轨道交通新建项目和延伸项目规划研究,并加强与苏州、嘉兴等城市建设港口集疏运体系,打造“海空联运”示范区。

3.4.3 一般处于更高层级的管理框架内

现有的枢纽型合作区要么是其他合

作区的一部分,要么由更高层级的协调机构开展工作,通常没有独立的协调机构。例如,“广州南站—佛山三龙湾—荔湾海龙”先导区是在广佛同城化框架下展开的;虹桥国际开放枢纽是在长三角一体化发展领导小组领导下展开的,统筹协调的具体机制尚不明确。未来应该根据实际发展需要选择设置能发挥作用的有效治理机构。

4 要素流动视角下合作区模式的对比分析

4.1 都市圈内建立各类合作区的共性特点

4.1.1 合作区需具备一定的基础条件,并不能简单复制和推广

当前国家和各省将合作区作为推动区域一体化的重要抓手。在选择合作区时考虑以下条件,可以更有效地发挥集聚优势要素和示范引领作用。

(1) 基于已有的一些合作基础。

一是基于对口帮扶背景下的产业转移工业园。深汕特别合作区、宁淮特别合作区分别在深圳(汕尾)产业转移工业园(2008年)、宁淮新兴科技产业园(2013年)的基础上发展起来,从简单的产业转移升级为管理、基础设施、公共服务等多个层次的合作。二是原有合作范围的扩大化。长三角G60科创走廊、广深港科技创新走廊分别在G60上海松江科创走廊(2016年,含一市)、广深科技创新走廊(2017年,含三市)的基础上逐步演变为“九城共建”“四城共建”的格局。杭州城西科创大走廊也经历了扩容,在以“紫金港科技城+未来科技城+青山湖科技城”为主的东西向“一”字形走廊基础上增加了联系良渚、德清、富阳、滨江等方向的南北两翼拓展轴。三是在更大合作框架下的重点区域。广佛高质量发展融合试验区是在广佛同城化(从2009年起)的框架基础上,为推动全域同城化发展而针对交界重点地区发展提出

来的;杭黄生态文化旅游合作先行区也是在新安江流域生态补偿机制(从2012年起)实行十周年之际在临界地区打造的以“生态共富”为主题的合作区。

(2) 自下而上的合作需求较为迫切。

一是在问题较为尖锐的地区。譬如,在多个行政区划交界的地区,基础设施建设、生态治理等各方面不够协同的问题往往较为突出。通过毗邻型合作区等实践,行政区划边界的分割效应在一定程度上可以被弱化。但应注意的是,并不是边界的每个点都适宜突破,而应选择处于区域发展主廊道或存在生态环境协同治理迫切需求等情形的地区进行突破。二是功能互补性发展需求较为强烈的区域。通常来说,飞地型、枢纽型合作区一方的土地和劳动力要素紧张,创新转化的需求强烈,或者需要更紧密的腹地支持;而另一方的土地和劳动力要素充裕,产业发展的诉求强烈,需要与创新策源地形成更紧密的联系,或亟需与重大枢纽形成更直接的链接。在这种互补需求下,合作区的自主发展动力更强、更可持续。

4.1.2 普遍需要加强建设复合的交通廊道和多元的共享服务设施

(1) 集公路、轨道等于一体的复合型交通廊道。

地域空间较小的长三角生态绿色一体化发展示范区等合作区通常以地方道路、高速公路、城际铁路、城市轨道等为主要交通方式;地域空间广阔的虹桥国际开放枢纽等枢纽型合作区和长三角G60科创走廊等走廊型合作区通常以高速铁路、高速公路等为主要交通方式。它们在交通方式上都呈现出共同的特点,就是交通方式更为复合,以适应不同要素流动的需求,其中轨道交通发挥了越来越重要的作用。

(2) 线上线下并重的公共服务设施与信息共享。

随着5G、光纤等信息基础设施的发展,政务信息、科创服务、公共服务与数据互联互通,统一的线上服务平台成

为区域协调发展中重要的工作内容。通过建立服务各企业、标准互认的跨省/市通办的各项平台,打造要素自由流动的营商环境;建立开放型的科技资源共享平台,在平台上共享大型科学仪器、科技创新资源、交互投资数据等方面的资源;打造共享优质医疗等资源的线上平台,完善社保、医疗、养老等跨区域服务机制。同时,实体空间中的配套服务设施建设也必不可少,尤其是服务合作区核心职能的科技创新、国际文化传播和交流、旅游服务、体育赛事、医疗卫生等领域的设施建设。

4.1.3 “成本共担、收益共享”的体制机制是保持长效合作的核心

在合作区建设中,“收益共享”是跨行政区合作的长效机制;“成本共担”是跨行政区合作的内在要求。只有参与合作的多方均获得好处,才能避免零和博弈的局面。这种成本和收益的量值不应是模糊的,越是将其明确化,就越能将各方的力量凝聚起来。一是在投入上,单独设立共同出资的专项基金。在资金方面,设立用于开发建设或者产业发展的各类专项基金。例如,长三角生态绿色一体化发展示范区探索建立两省一市财政共同投入机制,共同出资设立一体化示范区投资开发基金,统筹用于一体化示范区开发建设。在科技部指导下,由长三角G60科创走廊联席办牵头,会同9个城市人民政府共同出资,并引入社会资本联合发起设立的专项基金。二是在分享上,重点放在税收等的增量部分。在深汕特别合作区这类完全托管的模式中,GDP和税收等数据统计归深圳,实际产生的税收等收益除了上交部分其余返还给合作区,而其他合作区的重点则在于理清存量、分享增量。因此,对新设企业形成的税收增量属地方收入部分可实行跨地区分享,分享比例按确定期限根据因素变化进行调整。此外,对于以生态协同治理为重点的合作区,可引入新安江流域、东江流域探索较为成

熟的横向生态补偿机制，探索更适合小区域的横向补偿机制。

4.2 都市圈内合作区模式的差异化发展特点

四类合作区模式的差异，除了空间

组织形式上的差异，其余更多的则是区域治理多元价值取向方面的不同和治理刚性与弹性的差异。合作区作为一种适应经济社会发展需求而产生的区域治理模式，不应规定一种特定的模式，而是针对每个地区的需求因地制宜、因城施策。

4.2.1 发挥多元化价值取向与不同主题的示范引领作用

区域协调发展的主旋律逐渐从单一强调发展的维度转向强调“双循环”、创新、生态等更为多元化的维度。合作区需要更加积极地融入以国内大循环为主、国内国际互相促进的“双循环”格局和生态文明建设的总体任务中。

(1) 融入“双循环”。

枢纽型合作区围绕区域内的重大枢纽，如航空港、海港、河港、陆港、轨道站点等，应充分发挥链接“双循环”、加速要素转换和流动的作用；在交界地区的毗邻型合作区应将基础设施体系中的断裂点打通，可以更有效地组织劳动力、资本、信息、货物等要素的流动，助力提升国内大循环水平。

(2) 融入创新。

走廊型、飞地型合作区一般以创新和先进制造业发展为主题，不是简单的产业转移或者产业帮扶，而是通过发挥创新要素的集聚效应，加速创新要素在区域内的转化，形成技术、资本要素根据市场需求的自主有序流动，从而提升原始创新策源地发展的动力和参与合作的城市的总体发展效率。

(3) 融入生态文明。

部分毗邻型合作区以生态为主题，在重要流域的关键节点开展生态协同保护和治理，支撑整个区域生态系统的可持续发展。对这类合作区来说，不宜以大搞建设的方式推进合作区建设，不一定追求较高的经济增速，更重要的是提高生态系统的整体效益，并为类似地区的协同发展提供可借鉴的经验。

4.2.2 根据治理深度和范围建立不同的规划编制机制

规划是将合作区发展“治理意志”落实到实施层面的重要抓手。除了制定方案，各类模式也需要通过编制不同类型的规划实现有效的协同治理（图9）。

(1) 编制发展型规划。

走廊型、枢纽型合作区涉及的主体

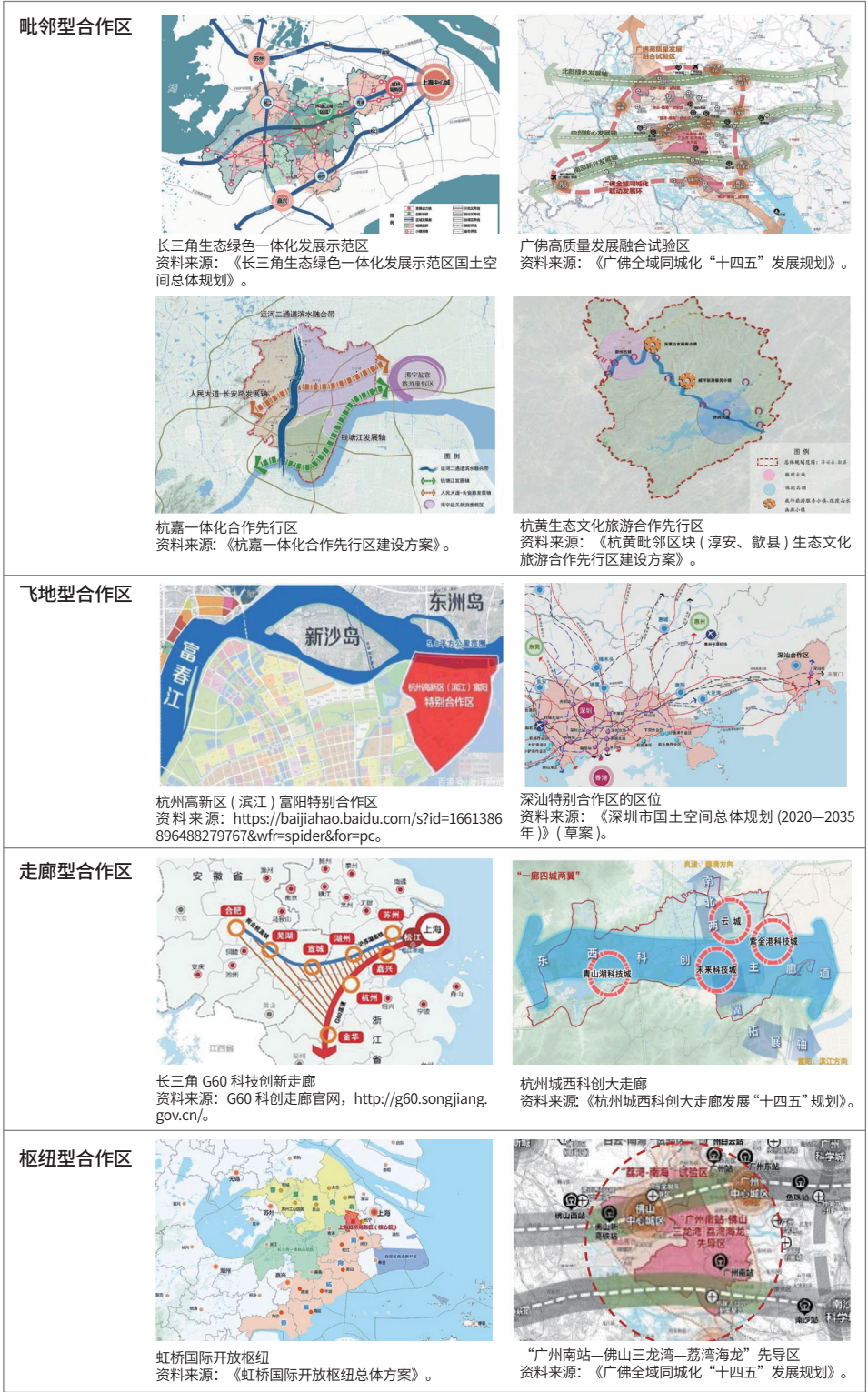


图9 四类空间组织形式的合作区及典型案例

较多, 规划编制和实施的难度较高。部分合作区探索编制了发展型规划, 如浙江省发展改革委和杭州市政府印发的《杭州城西科创大走廊发展“十四五”规划》有效地引导了杭州城西科创大走廊内部的协同发展。因此, 通过制定区域级的发展型规划可以指导各城市的发展规划, 并与各地的国土空间规划、专项规划进行充分衔接。

(2) 编制空间型规划。

以长三角生态绿色一体化发展示范区为代表的毗邻型合作区, 空间紧邻, 土地等要素协同的难度较低, 率先探索了由“三级八方”政府(即浙江省、江苏省、上海市、苏州市、嘉兴市、青浦区、吴江区、嘉善县)联合编制的区域型国土空间规划, 可供其他交界地区参考。飞地型合作区的规划往往被纳入飞入地的整体法定规划框架里, 如果管理权由飞出地代管, 那么法定的规划编制权也应该移交到飞出地, 并需要与周边地区进行协调。

4.2.3 从实际治理需求出发建立不同的组织管理机制

(1) 以协调为主的组织管理机制。

大部分走廊型、枢纽型合作区覆盖范围广, 涉及行政主体多, 如长三角 G60 科创走廊涉及 9 个地市, 覆盖面积约为 7.62 万平方公里; 虹桥国际开放枢纽涉及上海、苏州、嘉兴 3 个地市的 13 个行政单元, 总面积约为 7 000 km² 更适合采取联席会议等以协调为主的模式; 而集中在单个地市内部的类型(如杭州城西科创大走廊)则可以探索采取管委会等模式。以协调为主的组织管理机制并不等于组织松散, 而应找到兼具弹性与有效性的治理方式, 建立满足发展需求的组织管理机制。

(2) 统一管辖的组织管理机制。

毗邻型、飞地型合作区的面积相对较小, 大部分在数十或者数百平方公里(图 10), 涉及行政主体较少, 最多覆盖 3 个地市。这类合作区相对来说更适合采用管委会等更为严密的组织管理机制,

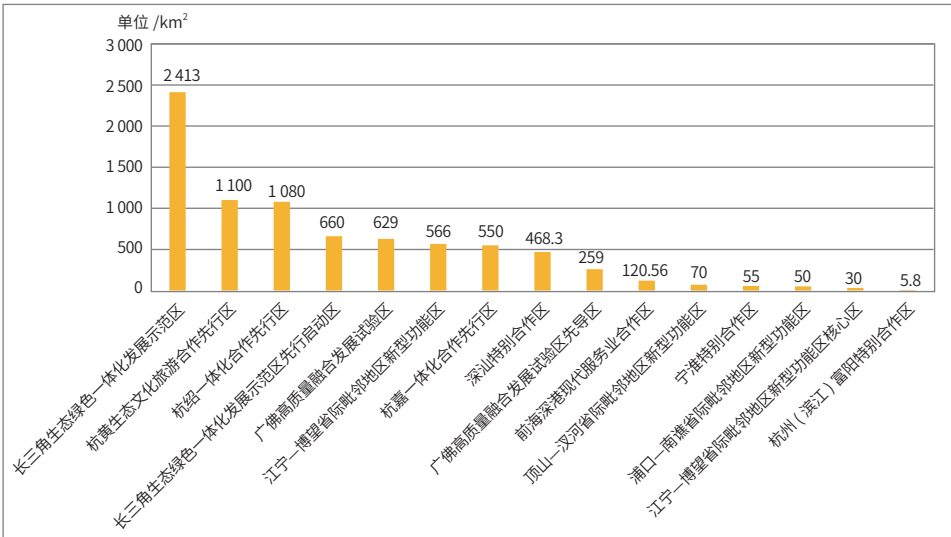


图 10 各类毗邻型、飞地型合作区的面积

可在现有基础上进一步完善具有区域统一的管辖治理权、拥有实质性管理权和决策权的机构^[18], 理顺合作区与上级政府、合作各地政府、属地政府多方面的职能划分和协作关系。

4.3 不同类型合作区模式的融合创新

在区域一体化的实际发展中, 各类模式往往是灵活地融合在一起的, 在空间上存在包含与被包含的关系, 以适应不同的发展需求。譬如, “广州南站—佛山三龙湾—荔湾海龙”先导区是广佛高质量发展融合试验区的核心部分, 也是广深港澳科技创新走廊的一部分。虹桥国际开放枢纽包括虹桥商务区和沿沪杭的南向拓展带(与长三角 G60 科创走廊基本吻合)、沿沪宁的北向拓展带及沪湖方向的长三角生态绿色一体化发展示范区, 涵盖了走廊型、毗邻型合作区。这也为合作区的下一步发展提供了一些思路, 如长三角绿色一体化发展示范区可以进一步围绕苏州南站等交通枢纽展开与各类要素的对接。

5 结语

合作区是当前阶段我国推进区域协

调发展尤其是加强都市圈治理的一个缩影, 是推动行政区管理向区域协同治理转变的创新型模式。基于以上分析, 应该注意到: 一是合作区并没有固定的形式。应牢牢把握合作区的共性特点, 并根据所在都市圈的特定经济社会发展条件因地制宜地制定政策; 应与时俱进加强对合作区发展的持续跟踪研究。建议五大都市圈在已有探索的基础上不断完善, 并将经验进一步推广到其他都市圈, 研究适应其他地区尤其是中西部地区的创新模式。二是合作区治理反映的部分问题需要顶层设计来解决。例如, 区域型国土空间规划在我国国土空间规划体系中的位置不明确, 而且仍然不能完全代替涉及各类要素的区域规划。那么国土空间规划体系是否要考虑进一步完善, 我国探索法定型区域规划是否存在可能性, 都值得进一步深入研究和探索。三是合作区发挥的作用是有限的。虽然在区域一体化的过程中, “关系论”逐渐取代“区位论”^[12], 都市圈范围内的城市在一定程度上可以摆脱地理位置的限制, 但是都市圈的圈层式规律依然存在, 时间距离可以被缩短却无法被消除。四是合作区是区域一体化进程中的产物。未来随着区域内各城市政[下转第 26 页]

33-38.

- [25] 邓智平, 张桂金, 臧晓航. 从因人管理到因事管理: 流动人口治理的科层应对变迁——以广东的实践为例 [J]. 公共治理研究, 2022(2): 33-43.
- [26] 崔晓娟, 蔡文伯. 教育对少数民族地区流动人口就业质量的影响——基于 2018 年中国流动人口动态监测调查数据的分析 [J]. 西南民族大学学报 (人文社会科学版), 2021(6): 41-52.
- [27] 周春山, 赖舒琳, 袁宇君. 珠三角流动人口家庭化迁移特征及影响因素研究——基于家庭生命周期视角 [J]. 人文地理, 2020(3): 29-36, 75.
- [28] Liu Y, Zhang R, Li M, et al. What Factors Influence Rural-to-urban Migrant Peasants to Rent out Their Household Farmland? Evidence from China's Pearl River Delta[J]. Land, 2020(11): 418.
- [29] Wang Y, Zhu Z, Wang Z, et al. Household

Registration, Land Property Rights and Differences in Migrants' Settlement Intentions——A Regression Analysis in the Pearl River Delta[J]. Land, 2021(1): 31.

- [30] Wang Y, Wang Z, Zhou C, et al. On the Settlement of the Floating Population in the Pearl River Delta: Understanding the Factors of Permanent Settlement Intention Versus Housing Purchase Actions[J]. Sustainability, 2020(22): 9 771.
- [31] 谭日辉, 王涛. 留下、离开还是等待——流动人口城市化的群体分异及其治理 [J]. 北京师范大学学报 (社会科学版), 2019(6): 130-140.
- [32] 王慧慧. 大流动社会背景下流动人口治理逻辑与复合联动策略 [J]. 求索, 2020(5): 128-136.
- [33] 第十三届全国人民代表大会第四次会议关于国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要的决议 [J].

中华人民共和国全国人民代表大会常务
委员会公报, 2021(3): 428-502.

- [34] 黎晓玲, 谢霏霏, 李志刚. 基于常住人口的城乡基本公共服务均等化研究——以江西赣州医疗服务设施为例 [J]. 规划师, 2015(增刊 1): 123-131.

[收稿日期] 2022-04-26

[上接第 19 页] 策越来越趋于一致、要素流动越来越通畅, 合作区也将退出历史舞台。但是在当前的区域发展阶段, 合作区在推动要素自主有序流动、提高优势要素集聚密度、打破距离和分割的桎梏等方面仍然发挥着重要的作用, 需要继续深入研究探索与创新。■

[参考文献]

- [1] 沈丽珍, 甄峰, 席广亮. 解析信息社会流动空间的概念、属性与特征 [J]. 人文地理, 2012(4): 14-18.
- [2] Castells M. The Space of Flows: A Theory of Space in the Informational Society [C]//Conference of The New Urbanism, 1992.
- [3] 廖开怀, 符蓝, Breitung Werner, 等. 边界融合理论视角下的同城化研究——以广佛为例 [J]. 城市发展研究, 2021(7): 115-123.
- [4] 张街春, 栾晓帆, 马学广, 等. 深汕特别合作区协同共治型区域治理模式研究 [J]. 地理科学, 2018(9): 1 466-1 474.
- [5] 吴蕊彤, 李郁. 同城化地区的跨界管治研究——以广州—佛山同城化地区为例 [J]. 现代城市研究, 2013(2): 87-93.
- [6] 张街春, 唐承辉, 岳文泽. 地域重构视

角下区域空间生产与治理——以深汕特别合作区为例 [J]. 地理科学, 2022(3): 373-380.

- [7] 潘蓉, 倪彬, 江佳遥, 等. 府际关系视角下城市空间规划治理能力提升策略探索——杭州城西科创大走廊空间规划管理研究 [C]//活力城乡 美好人居——2019 中国城市规划年会论文集, 2019.
- [8] World Bank. World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography[R]. 2008.
- [9] Barca F, McCann P, Andres Rodriguez-pose. The Case for Regional Development Intervention: Place-based Versus Place-neutral Approaches[J]. Journal of Regional Science, 2012(1): 134-152.
- [10] 张艺帅, 赵民, 王启轩, 等. “场所空间”与“流动空间”双重视角的“大湾区”发展研究——以粤港澳大湾区为例 [J]. 城市规划学刊, 2018(4): 24-33.
- [11] 岑迪, 周剑云, 赵渺希. “流空间”视角下的新型城镇化研究 [J]. 规划师, 2013(4): 15-20.
- [12] 路易斯·阿尔布雷克特, 汤姆·科彭斯, 蒋冰蕾, 等. 大走廊: 取得流动空间与场所空间的平衡 [J]. 国际城市规划, 2011(6): 42-48.
- [13] 王垚, 朱美琳, 王勇, 等. 全球功能要

素流动视角下长三角城市群空间组织特征与规划响应 [J]. 规划师, 2021(17): 59-67.

- [14] 沈丽珍, 顾朝林. 区域流动空间整合与全球城市网络构建 [J]. 地理科学, 2009(6): 787-793.
- [15] 郭杰, 姜璐, 张虹鸥, 等. 流空间视域下城市群功能协同发展研究——以旧金山湾区为例 [J]. 热带地理, 2022(2): 195-205.
- [16] 郑文含. 跨界地区的空间治理诉求及协调路径 [J]. 规划师, 2019(2): 32-37.
- [17] 周元, 陈川. 广深科技创新走廊 (东莞段) 空间规划策略与实践 [J]. 规划师, 2019(11): 80-83.
- [18] 景体华. 2005—2006 年: 中国区域经济发展报告 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006.

[收稿日期] 2022-04-19