

本期专报：范波书记、王维代市长、王飏秘书长

领军参阅 专报

第 26 期（总第 206 期）

2026 年 4 月 16 日

苏州太湖书院 苏州太湖智库主办

市管重点新型智库

关于长三角都市圈同城化的冷思考

当前，长三角都市圈同城化是一个很“热”的问题，实操层面、研究层面都紧紧不放，对此，我们需要“冷”思考，需要有一个清醒的认识和把握。

实施长三角一体化，是习近平总书记亲自部署、亲自推进的一项重大国家战略。党的二十届三中全会明确，建立都市圈同城化发展体制机制。去年 7 月召开的中央城市工作会议要求，发展组团式网络化的现代化城市群和都市圈；8 月的《中共中央国务

院关于推动城市高质量发展的意见》提出，稳妥有序推动城市群一体化和都市圈同城化发展。

在这样的宏观要求和宏观背景下，长三角区域明确了六大都市圈，苏州既作为苏锡常都市圈的重要城市，又处于上海大都市圈“龙颈”的重要位置，作为身处其中的苏州，近年来在更好融入长三角一体化发展、加快实现“沪苏同城”等方面作出了许多探索，在新形势下，苏州应该如何把握机遇、精准定位、主动融入、创新作为，比如，新形势下如何更好接轨上海、融入上海？比如，上海要打造长三角国际科创中心，苏州如何深度融入、当好关键支点？这些都是亟待研究的重大课题。

现综合有关情况，供领导参阅。

一、先梳理清楚几个概念

长三角区域共有六大都市圈，包括上海大都市圈、南京都市圈、杭州都市圈、宁波都市圈、苏锡常都市圈和合肥都市圈。

——上海大都市圈作为核心龙头，去年10月明确，涵盖“1+8”市，范围包括上海、无锡、常州、苏州、南通、宁波、湖州、嘉兴和舟山。

——南京都市圈是首个获国家发改委批复的跨省都市圈，囊括江苏的南京、镇江、扬州、淮安及安徽的芜湖、马鞍山、滁州、宣城。

——杭州都市圈以杭州为中心，联动湖州、嘉兴、绍兴、衢州及安徽黄山。

——宁波都市圈则以宁波为核心，涵盖舟山、台州等地。

——苏锡常都市圈汇聚了苏州、无锡、常州三座经济强市。

——合肥都市圈以合肥为中心，覆盖安徽省内的淮南、六安、蚌埠及部分芜湖、马鞍山等区域。

值得注意的是，去年5月，上海市规划和自然资源局公示的《上海大都市圈国土空间规划（2025—2035年）》草案（以下简称“规划草案”）明确，上海大都市圈拟扩围至14城，即以上海为核心，上海大都市圈范围将包括江苏省苏州市、无锡市、常州市、南通市、盐城市、泰州市，浙江省杭州市、宁波市、湖州市、嘉兴市、绍兴市、舟山市，以及安徽省宣城市共14座城市，陆域面积约11.36万平方公里，常住人口累计超过1.1亿人，区域内拥有超大城市2座、特大城市1座、大城市11座，枢纽地位突出，综合发展实力位居国内前列。另外，上海大都市圈还拥有全国近1/4的先进制造业集群、1/5的高新技术企业、1/6的工业增加值，人工智能、生物医药、新能源、高端装备制造、航空航天等先进产业集群均位居全国乃至全球前列。由此，辐射带动范围进一步扩大，标志着长三角一体化发展迈入空间协同新阶段，也为打造具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市圈擘画了清晰路径。

规划草案采取分层协作思路，把整个区域划分成四种不同类型的协作单元，精准破解了协同发展中的难点堵点，提出，在构建开放协同的国土空间格局方面，要严守底线约束，提升核心功能，优化要素配置，强化网络支撑，规划形成“一核四翼”“三

层三网三底色” “多心多廊多链结”的国土空间开发保护格局，增强面向国际、国内“两个扇面”的集聚和辐射能力。其中，“一核”指聚焦上海“五个中心”建设，充分发挥龙头带动作用，引领整个都市圈高质量发展；“四翼”则是依托多重战略叠加优势，与上海“五个中心”联动发力，打造长江口世界级河口、完善太湖周边地区科创空间布局、打造杭州湾世界级开放湾区、打造世界级海岸带和海洋空间，形成多点支撑。根据与上海的空间距离和功能联系强度，上海大都市圈可划分为三个圈层：“30分钟轨道交通通勤圈”是同城化效应最为显著的区域，重点解决跨域通勤设施优化、公共服务均等化、生态环境协同治理等民生问题；

“60分钟城际铁路联系范围内的同城功能圈”，以区域产业链、供应链、创新链和人才链的紧密协同为重点；“90分钟高铁联系范围内的产业协作圈”，则主要侧重于跨区域战略协同、高端要素配置、重大基础设施互联互通。

规划草案还明确，将实施“多心多廊多链结”空间发展策略。既要发挥上海的龙头带动作用，也要以苏锡常都市圈、杭州都市圈、宁波都市圈为重要增长极，引领长三角世界级城市群建设。同时，持续提升沿江、沿海、沪宁、沪嘉杭等多条区域走廊的功能能级，重点推进科技创新与产业创新跨区域协同、交通基础设施互联互通、公共服务便利共享，推动资源要素高效流动。

二、长三角都市圈同城化的突破与进展

2025年，随着《建立健全都市圈同城化发展体制机制提升长

三角城市群一体化发展水平行动方案》（以下简称“行动方案”）的全面落地，长三角六大都市圈在基础设施联通、产业协同创新、公共服务共享等领域按下“加速键”，长三角整体呈现出明显的“市一圈一群一域”结构，持续释放发展红利。2026年长三角都市圈同城化将直面与国际先行都市圈的差距，以30项具体任务为抓手，推动区域一体化从“形态聚合”向“功能融合”深度跨越，为2035年远景目标筑牢根基。

长三角都市圈同城化跑出“加速度”。2025年是《行动方案》实施的首年，长三角区域合作办公室会同沪苏浙皖三省一市发展改革委，建立多层次工作推进机制，将“七个一”目标转化为各地的生动实践，同城化发展取得一系列标志性成果。

基础设施互联互通网络加速成型。根据《行动方案》，聚焦“共织基础设施互联互通‘一张网’”目标，大力推进公路“断头路”畅通工程和“瓶颈路”拓宽工程，沪苏省际毗邻区域3条阻断道路实现贯通，宁杭生态经济带沿线公路网密度提升15%。轨道交通“四网融合”纵深推进，沪苏湖高铁、合杭高铁全线贯通运营。截至2025年10月，长三角区域铁路营业总里程超1.5万公里，高铁里程突破7700公里。上海、南京、杭州等核心城市与周边城市形成“1小时通勤圈”。以上海大都市圈为例，这个覆盖沪苏浙皖14座城市（上海、苏州、无锡、常州、南通、盐城、泰州、杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴、舟山和宣城）的超大尺度都市圈，全年跨城通勤人次同比增长25%，1.5小时交通圈让“跨

城上班、同城生活”成为常态，该都市圈全年承载了全国 7.7% 的人口和 14.5% 的经济产出。货运通道建设同步升级，宁波舟山港与上海港铁水联运规模同比增长 18%，中欧班列全年开行 2547 列，覆盖 36 个国家，区域外向型经济运输保障能力显著增强。

产业协同创新形成“聚合效应”。围绕“共铸科技产业创新协同‘一条链’”要求，宁淮智能制造产业园、杭州高新区（滨江）富阳特别合作区等特色园区率先探索成本共担、利益共享机制，全年跨区域产业合作项目投资超 3000 亿元。沿沪宁产业创新带、G60 科创走廊等“廊带”载体持续发力，长三角已形成大飞机、海工装备等 26 个国家先进制造业集群，占全国总量的 1/3。

“十四五”时期，长三角集成电路、生物医药、人工智能三大先导产业规模分别占全国的 3/5、1/3 和 1/3，成为发展强劲的增长极。长三角地区在新能源汽车领域实力雄厚，三省一市新能源汽车产量占全国的 40%，全球占比超 25%，产业集群优势进一步巩固。在空天信息、量子科技等前沿领域，长三角联合攻关计划取得阶段性突破，3 项核心技术实现产业化应用，为创建国家级未来产业先导区奠定基础。

公共服务均等化水平持续提升。“共推民生服务便利共享‘一张卡’”理念深度落地，2025 年长三角医保跨省异地就医直接结算人次突破 23.6 万，结算医疗费用约 54 亿元，政务服务跨省通办事项扩展至 152 项，人才、资本等要素流动的制度性障碍不断减少。生态环境共保联治成效显著，“共用生态环境共保联治‘一

把尺’ ”全面推行，长江流域跨省界水质监测断面达标率保持100%，区域PM_{2.5}平均浓度同比下降8%。市场环境优化聚焦“一站享”服务升级，都市圈优势产业目录和产业地图编制完成并实现跨省共享，企业跨区域注册流程压缩至3个工作日。

经济总量再创新高的同时，长三角“增长极、动力源、试验田”的作用愈发凸显。数据显示，2018年至2024年，长三角GDP年均增速5.58%，高于全国0.27个百分点，占全国比重提高到24.6%，6年间贡献了我国约26%的经济增量；“万亿城市”已增至9座，占全国1/3。

三、长三角都市圈同城化面临的挑战与难题

我们认为，同城化不只是日常通勤的便利化、中心城市与周边地区发展差距的缩小，更关键的是实现功能上的同城化，即在区域尺度上协调布局产业和科技创新。

值得注意的是，当前长三角都市圈同城化仍存在“成长的烦恼”。长三角都市圈同城化发展仍面临诸多深层次挑战，与纽约、东京等国际先行都市圈相比，在发展质量、协同效能、制度保障等方面仍有不小差距，制约了区域一体化向更高水平迈进。

规模体量与辐射带动能力不匹配问题突出。尽管长三角经济总量优势显著，区域进出口总值已突破16万亿元，占全国36.5%，但人均效益仍有差距。以上海大都市圈为例，其人均GDP为3万美元，远低于纽约都市圈的11.5万美元和东京都市圈的6.11万美元。

长三角都市圈“有规模体量，但辐射带动有待加强”，六大都市圈虽呈现“咬合”嵌套关系，但各自为战现象依然存在，都市圈之间的连接和互动不够紧密频繁，未能形成全域协同发展的合力。具体来看，长三角都市圈同城化面临以下挑战：

一是功能网络与传导体系尚不完善。基础设施方面，部分偏远县域仍存在轨道交通覆盖不足问题，省际公路“断头路”清零任务尚未完全完成；产业协同方面，中心城市基础创新成果向周边城市转化的渠道不够畅通，宁淮智能制造产业园等合作园区的利益共享机制仍需优化；公共服务方面，优质教育、医疗资源仍集中在核心城市，城乡区域之间的服务差距依然明显。

二是制度保障层面的短板尤为突出。对比国际先行都市圈后发现，国际先行都市圈普遍具备“有规划、有立法、有机制、有聚焦”的共性制度安排，而长三角都市圈则面临“有规划指引，但传导体系有待加强；有机制框架，但协同推进有待加强”的困境。目前区域合作多以横向协商为主，缺乏立法赋能和刚性约束，导致部分规划衔接不畅、政策落地效果打折扣。在空间形态上，“中心城市—重要节点—战略支点”的空间布局尚未完全形成，关键节点、重要轴带定位不够明确，都市圈空间组织效能未能充分释放。

三是产业与科技协同亟待破解。长三角区域产业重叠竞争激烈，诸多城市在产业选择上存在较大重叠性，尤其是在高端产业和新兴产业领域。例如，苏南城市之间、浙江东部发达城市之间，

生物、新能源汽车、节能环保、新一代信息技术、高端装备等产业竞争白热化。苏州工业基础雄厚，高新技术产业总值大，新一代信息技术、智能制造等强大；南京主导产业包括电子制造、汽车、医药等，新能源汽车、工业机器人、城市轨道车辆增长迅猛；上海部分工业与苏南城市无异；浙江的杭州、宁波等城市在信息产业、生物、环保、装备制造业重点布局。在传统制造业领域，苏锡常以及宁波、台州等制造业城市竞争激烈；服务业领域，上海、杭州和南京竞争突出，上海消费总量领先但消费占比远低于南京和杭州。

四是行政壁垒与权限差异是突出问题。长三角区域地域广、发展程度不一，地域面积比京津冀和粤港澳都大，涉及 27 个中心城市以及多个新贵和后发城市，一体化难度大。其发展程度不一致，从最发达的几个城市扩张到苏中苏北城市，最后纳入安徽。城市形态复杂权限不同，涵盖中国所有类型城市，有直辖市上海，省会城市南京、杭州、合肥，计划单列市宁波，数十个一般地级市和多个省直管市。不同行政级别权限不一样，一体化难以跨越地位差别。例如，规划草案中要建立统一开放市场、消除行政壁垒，但上海当下限制外地车牌，若未来长三角一体化难以取消限制外地车，一体化将受阻。

五是动态竞争平衡的协调难度很大。长三角一体化经过多轮扩容，第一批城市实力强劲，都有自己的势力范围。在中国 20 大城市中，长三角独占八个，涵盖上海都市圈、南京都市圈、苏锡

常都市圈、杭州都市圈等多个都市圈，各都市圈都有扩张冲动，如何实现动态竞争之后的平衡与割据是一大挑战。尤其是在上海大都市圈，诸多城市面临虹吸还是带动的挑战，尚需实践破解，类似京津冀一体化后部分城市更弱势的情况，部分江苏城市如南通也出现产业兴旺但人口被虹吸、常住人口比户籍人口少等情况。

责任编辑：柴永鹏

联系电话：18896954159 65519639（传真）

地址：苏州市吴中区胥口镇灵山路 609 号

共印：30 份