

市管重点新型智库

领导学刊

第 21 期
(总第 136 期)

苏州太湖书院
苏州太湖智库 主办

2024 年 12 月 23 日

长三角一体化背景下 加快推进“沪苏同城化”的若干思考

徐 枫

同城化是伴随城市建设和区域经济一体化发展产生的理念，是指两个或多个城市通过地方政府的行政、规划协调统一，由表及里建设空间同城、基础设施同城、产业同城、市场同城和公共服务同城，以促进区域界限弱化、城市功能关联，最终实现区域治理融合的同城效应。国内最先提出同城发展理念的是深圳，深圳于 2005 年率先提出与香港的同城战略。随后，国内其它地方也陆续开启同城化实践，学者们也从多种角度对同城化展开研究。相关实践和研究为推进“沪苏同城化”提供了借鉴。

2024年5月，国务院在国发〔2024〕13号文件《关于持续推进长三角一体化高质量发展若干政策措施的意见》中明确提出，“推进省际毗邻地区等协同发展”“支持上海与苏州同城化发展……加快构建上海大都市圈”。有鉴于此，苏州应该着眼“争当表率、争做示范、走在前列”，紧紧围绕“沪苏（苏州）同城化”目标，带头实现与上海的同城化发展，加快融入上海大都市圈，推动示范区建设走在最前列。

一、推进长三角一体化高质量发展，需要匠心构思“沪苏同城化”大文章

长三角一体化发展国家战略实施以来，苏州紧扣“一体化”和“高质量”两个关键词，切实扛起责任、勇于担当作为，坚决把总书记明确的各项任务不折不扣落实到位。当前，苏州要坚持从全局谋划一域、以一域服务全局，在融入大局、服务全局中把握方位、找准定位，着力把探索“沪苏同城化”这篇大文章做好做实。

（一）从顶层设计看，“沪苏同城化”体现的是大战略。推进“沪苏同城化”，是落实党中央推动共建“一带一路”、长江经济带发展、长三角一体化发展战略走深走实的“点睛之笔”，是解决发展不平衡不充分问题、推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局的“破题之法”。苏州和上海地缘相近，人缘相亲，是长三角乃至全国同城效应最为显著的城市区域之一，最有条件推动无缝对接、全面融合、协同发展。就此而言，苏州也最有条件在长

三角一体化中当好先行示范，抢抓国家政策窗口机遇，主动融入和服务长三角一体化等国家战略，坚定不移推进“沪苏同城化”，全面融入上海大都市圈，推动更多项目纳入国家和省大盘子。只有推进“沪苏同城化”，才能将上海功能转化为同城功能、将上海优势转化为同城优势。因此，必须深刻领会战略思想、准确把握战略意图，真正推动“沪苏同城化”在苏州落地落实。

（二）从历史维度看，“沪苏同城化”带来的是大机遇。推动“沪苏同城化”，为苏州做大做强极核功能带来了补齐短板打牢基础、优化结构加快升级、深化创新增添动力、扩大开放拓展空间、绿色发展倒逼转型的重大新机遇。习近平总书记 2023 年 11 月在上海主持召开深入推进长三角一体化发展座谈会时强调，要聚焦建设“五个中心”重要使命，加快建成社会主义现代化国际大都市，全方位大力度推进首创性改革引领性开放。党的二十届三中全会对区域协调发展作出了新的部署，提出了新的要求。当今，落实长三角一体化发展战略，率先形成更高层次改革开放新格局，奋力推进中国式现代化长三角新实践，苏州应自觉强化“服务上海就是服务国家战略，接轨上海就是接轨国际前沿”的思想意识，全面对接上海“五个中心”建设，更好服务国家发展大局。伴随这一过程，苏州发展战略机遇也经历了迭代升级。这次被国务院文件明确“支持上海与苏州同城化发展”，是苏州发展进程中一次千载难逢的历史性重大机遇。必须抢抓先机、抢占风口，借梯登高、借船出海，在服务和落实国家战略中更好地发展自己。

(三) 从功能规划看，“沪苏同城化”明确的是大定位。《长三角地区一体化发展三年行动计划（2024—2026年）》指出，有力拓展城市合作广度和深度……推进苏州与上海深化一体化发展。苏州在《贯彻落实习近平总书记扎实推进长三角一体化发展重要讲话精神的实施意见》中强调：对接和融入上海“五大中心”建设，提升科技竞争力和综合服务功能，合力打造高质量发展的活跃增长极，同时发挥长三角重要中心城市作用，增强高端要素集聚和辐射能力。探索毗邻区域协同发展新机制，强化嘉定—昆山—太仓、青浦—昆山—吴江—嘉善、虹桥—昆山—相城等毗邻区深度合作，在资源共享、生态共保、产业合作、科技创新等方面取得突破性进展。为此，必须结合加快推进“沪苏同城化”的目标和要求，进一步找准坐标、校准定位，加快建设高质量发展集聚地、高品质生活宜居区，推动实现“沪苏同城化”。

(四) 从任务职能看，“沪苏同城化”赋予的是大使命。长三角一体化上升为国家战略，前所未有地强化了生态绿色一体化示范区引领长三角地区乃至全国高质量发展的使命担当。就苏州而言，既是直接受益者，更应成为积极推动者，最关键的是要肩负起探索“沪苏同城化”的使命。苏州要加快推进产业地标共创、科创创新共促、园区发展共联、基础设施共建、社会保障共通、公共服务共享、文旅载体共融、社会治理共治、城市品牌共塑，力争成为上海资源要素溢出的最佳承接地和高端制造的最优协同区，成为全国高质量发展的标杆区、“强富美高”的社会主义现代

化强区。有鉴于此，苏州必须切实增强使命感和责任感，勇于担当、奋力作为，推动“沪苏同城化”工作走深走实。

二、推进长三角一体化高质量发展，需要精心构建“沪苏同城化”大格局

推动“沪苏同城化”，是一项系统工程、一个动态过程，不是一个单纯的概念和一项简单的工作，不可能一蹴而就、也不可能一劳永逸。苏州既要有耐心和决心，又要有关朝夕的紧迫感，积极探索新路径、构建大格局，努力在推进同城化上跑出加速度、按下快进键、取得好成效。

（一）坚持解放思想与实事求是相统一。同城化，首先是思想、观念的同城化。“支持上海与苏州同城化发展”，既有新意又有深意，不仅是提法的变化，而且范围更大、定位更准、内涵更丰富，也标志着沪苏合作进入高位推动、全面深化的新阶段。在“沪苏同城化”的问题上，必须坚决破除“消极懈怠论”“等待观望论”“无所作为论”“单打独斗论”“事不关己论”等狭隘思想和错误认识，坚持高站位思考、高起点定位，切实以思想的大解放带动苏州的大发展，以观念的大更新带动工作的大落实。同时，必须坚持一切从实际出发，做到既体现上级要求、符合发展规律，又契合苏州实际、满足人民群众意愿。

（二）坚持问题导向与目标导向相统一。这就要求聚焦“沪苏同城化”发展的薄弱环节和重点领域，在工作上聚焦、在力量上聚集、在资源上聚合，着力破解城市能级体量不够大、质量效

益不够好、辐射能力不够强等突出问题，认真抓好补短板、强弱项、固根本的工作。推进“沪苏同城化”，2025、2026年是两个重要时间节点。苏州应锚定加快实现“沪苏同城化”的目标，科学把握时序进度要求，以“钉钉子”精神抓好工作落实，有序有力有效推进，确保一抓到底、善作善成。

（三）坚持立足当前与着眼长远相统一。加快实现“沪苏同城化”，对苏州而言，既是一项紧迫的现实任务，也是一项长期的战略任务。围绕立足当前和顺利开启“十五五”，全面理清工作思路、优化提升发展路径，认真做好为同城化谋思路、打基础、建格局、蓄势能、增后劲的文章。围绕着眼长远，坚持把苏州未来发展放在“沪苏同城化”协调发展大局中来把握、来谋划、来推动，把阶段性工作与长期性目标结合起来，坚持一张蓝图绘到底、一年接着一年干，更好地担当起加快实现同城化的历史使命。

（四）坚持整体推进与重点突破相统一。一体化是涉及全方位合作协作的发展战略，同城化是涵盖各方面融入融合的系统工程。必须坚持“两点论”与“重点论”的有机统一，避免顾此失彼、单打一。聚焦习近平总书记在上海主持召开深入推进长三角一体化发展座谈会上的重要讲话精神，着力把功课做全做足做好，特别是在交通、产业、公共服务等基础核心项目上下足功夫，争取将一批重大项目、重点工程、重要事项纳入市级、省级和国家级“盘子”，集中发力紧抓快推，以点带面整体推进，加快推动形成体制机制统一高效、要素流动顺畅有序、基础设施通达便捷、

人民生活水平大体相当的同城化格局。

(五)坚持自身发展和协同发展相统一。推动“沪苏同城化”，不是以示范区为单位的个体融入，而是以苏州全域乃至长三角一体化为单位的集群融入。必须正确处理全局与一域、自己和他人的关系，既要着眼于自身建设“好不好”“优不优”，也要研判协同合作“够不够”“深不深”；既要加快带头实现吴江与青浦的同城化发展，也要加强苏州其它板块与上海其他区域的一体化发展；既要加强与苏州毗邻地区兄弟市区的融合发展，也要在产业开放生态保护等方面抓好跨区域合作，做到既集中精力干好“自己的事”又同心协力做好“合作的事”，既让自己发展好也让别人发展好。

三、推进长三角一体化高质量发展，需要同心构造“沪苏同城化”大联动

全面推进“沪苏同城化”，不仅有利于大幅提升苏州作为上海大都市圈和苏锡常都市圈的核心城市能级，强化苏州的辐射带动作用和引领发展功能，同时也有利于全省打造国内国际双循环的腹地支点。苏州应自觉做勇于担当作为的不懈奋斗者，着力在改革创新、推动高质量发展上争当表率，在服务全国构建新发展格局上争做示范，在推进中国式现代化上走在前列，充分发挥自身在区位、产业、生态、人文等方面的优势，与上海形成更加紧密的互动关系，同心合力推进“沪苏同城化”大联动，努力形成可复制、可推广的改革创新成果，为全国推进省际毗邻地区协同发展提供试点经验。

(一) 区域协同，要从“自顾自”变“一盘棋”。从建立健全区域协调发展机制入手，积极探索一条“共建、共享、同城化”的有效路径。**一是规划无缝接。**主动融入上海“四大功能”“五个中心”建设，努力实现与上海优势互补、分工合作、错位发展。以国土空间规划为引领，进一步明晰上海与苏州各板块功能定位，彰显功能特色，促进功能互补，充分借鉴运用长三角生态绿色一体化发展示范区探索的好机制，打破区域分割和行政壁垒，创新协同发展新模式，深入推动苏锡常都市圈发展，不断提升区域协调发展水平。**二是政府搭平台。**通过两地党政领导联席会议等形式，构建起决策层、协调层、执行层三级协调机制，进一步提升同城化的协作水平。**三是市场唱主角。**发挥商会等组织的作用，依托两地各类产业联盟和职业协会力量，集聚更加多元的社会主体参与“沪苏同城化”建设。**四是智囊促服务。**围绕基础设施、产业发展等主要领域，成立若干推动合作的专业委员会，为“沪苏同城化”发展提供智力支持。

(二) 跨界融合，要从“试验田”变“样板间”。“沪苏同城化”要坚持一体合作、跨界先行，积极开展两地合作试点。**一是积极探索与上海共建产业园。**发展新型“飞地经济”，争取在吴江、昆山、太仓建设跨境或分支的科技孵化产业园、联合科技城、产业转移区，搭建“区中园、园中园”等载体平台，打破“行政区经济”的束缚。**二是主动承接上海科创资源溢出效应。**强化苏南自主创新示范区在科技创新中的引领作用、支持功能和示范效应，

实现“无边界”的一体化发展，推动更多上海的原创性研发成果转化和规模化量产，联合打造长三角世界级产业集群，构建更加紧密的区域创新共同体和产业发展共同体。**三是构建两地一体化市场环境。**加强地方标准协同研究、发布实施、互认采信；营造与上海无落差的法治环境，加强电信金融诈骗、虚假广告宣传、食品药品安全、农产品安全、生态环境保护等领域联合执法，全力打造“最舒心”营商环境。

（三）产业创新，要从“独角戏”变“大合唱”。有效整合同城化的产业资源和创新要素，推动彼此间产业链创新链实现有机衔接、差异发展。**一是促进两地产业上下游畅通。**强化产业错位、专业分工的发展导向，打破以往溢出与承接的单向关系，走出一条梯度分布、各具特色的产业协同之路。**二是提高产业链供应链稳定性和竞争力。**加强两地产业链供应链分工协作配套，联合建设产业链对接平台，确保产业链供应链安全高效；围绕强化产业稳链、补链、延链、强链、控链，整合两地优势资源，在提升沪苏产业链协作联动能级中寻找同城共工的发力点，全力打造沪苏产业分工协作格局；以企业为载体探索跨区域协同路径，支持鼓励沪苏企业整合骨干企业、科研院所、高等学校、行业组织等各类创新资源，打通产业链上下游，加快建设高水平研发机构，开展跨学科、跨领域协作攻关。**三是加快两地创新共同体建设。**主动融入上海国家科创中心建设体系，强化与上海在科创、人才、政策等资源上的有效对接，参与共建国家级科技成果孵化基地和

“双创”示范基地，着力将苏州打造成长三角世界级产业链“核心链”上的关键一环。

(四)基础设施，要从“碎片化”变“一张网”。以基础设施的互联互通，加速推进人流、物流、资金流、信息流等各类要素的自由流动。一是加速轨道上的长三角成型。在沪苏(州)地铁“双11号线”完成无缝对接的基础上，做好沪苏湖铁路通车运营准备，建成投用高铁苏州南站、盛泽站；加快推进如通苏湖城际铁路苏州至吴江段、苏州北站综合枢纽、苏州东站等项目建设，积极推进苏锡常太仓先导段与上海嘉闵线北延段联合工可审查；对接好虹桥国际开放枢纽“大交通”功能，推进城际和市域市郊铁路建设，加快“轨道上的长三角”建设进度。二是推进公(水)路交通对接。重点打通沪苏接壤区域道路瓶颈，对高峰时段拥堵严重的国省道干线公路实施改扩建；推进长湖申线航道整治工程、太浦河共保联治江苏先行工程、吴淞江江苏段整治工程建设；完善基于水安全需求和生态绿色发展需求的骨干通道和生态廊道，构建协调融合、生态绿色的活力蓝网。三是推进公交互联对接。建立两地公交客运衔接工作共商共建协调机制，加强城镇组团之间中低运量局域线、公共交通网建设，实施沪苏公交常态化联运合作项目，推动长三角区域一体化省际互联互通进入新阶段。

(五)公共服务，要从“两家人”变“一家亲”。在医疗、教育、文旅等领域，积极推动两地的“同城待遇”。一是共享优质教育资源。加快苏州与上海合作办学项目建设，加强苏州直属学校

与上海学校的战略合作，深化对接上海高等院校，将苏州作为上海高校的首选实习基地；加大苏州企业与上海职业院校合作力度，共建校企合作共同体；实施学校管理干部素质提升工程和卓越教师培养引领工程，逐步实现优质教育资源辐射两地。二是深化医疗卫生合作。加强与上海医疗保险合作，深化完善医保互通方案，规范简化异地就医登记备案，扩大异地就医直接结算定点医疗机构范围；探索推进基本医疗保险政策以及药品目录、诊疗项目和医疗服务设施目录统一；主动融入上海各名院医疗联合体建设，引进一批优质医疗团队、高层次合作项目；搭建上海名医工作平台，加大上海医疗专家来苏州坐诊和开展学术讲座频次；探索采用加盟医联体、设立基地、技术合作中心、专病专科联盟等方式，承接上海优质医疗卫生资源。三是推进文体旅游互融。紧密对接“上海购物”“上海文化”品牌行动计划，强化两地文体旅会商联动发展。四是提升社会保障服务水平。加快两地基本养老保险、医疗保险、失业保险关系的跨区域转移接续，实现区域内养老保险关系的无障碍转移；完善两地劳动保障监察委托协查制度、劳动者工资支付异地救济制度；以社会保障卡为载体建立居民“一卡通”，在交通出行、旅游观光、文化体验等领域率先实现“同城待遇”。

（六）生态环保，要从“各归各”变“大账本”。率先实现“沪苏同城化”，要把夯实区域绿色发展生态本底作为共同目标。一是联合加大对重点流域和跨界河湖污染源的协同治理。沪苏两地要

建立定期沟通交流机制，一体推进河湖水生态修复、清水绿廊体系建设、富营养化防控、湿地修复与建设、河湖综合整治、美丽河湖建设等；协同推进防洪排涝等重大水利工程建设、河湖综合整治、水系连通、水空间恢复等；建立健全联合河湖长制，水环境协同监测共享，优化水资源联合调度模式，强化应急演练、水质异常应急联动处置、水环境联合执法等工作。二是协同加强大气污染和危废固废综合防治。推进大气污染协同防治，加强沪苏两地在区域大气环境监测预报、应急联动、标准制定、信息共享和联合执法等领域合作。三是完善两地生态环境“三统一”制度。加强与上海有关部门在危化品运输、生活垃圾处理、重污染天气应急等领域联动，探索共同制定环境风险的联合监控和应急预案；加强临界区域污染源的协同管理，探索毗邻区域项目环境共建共批制度；加强区域邻避设施的布局协调，共同治理跨境污染问题。

（作者系吴江区委党校原常务副校长、区行政学校原校长）

报：刘小涛书记、吴庆文市长、李亚平主任、朱民主席、黄爱军副书记，市委常委、副市长；市发改委、文广新局、民政局，市科协、社科联、社会组织党委。

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：70 份