

我国都市圈的概念辨析及发展应用议题探讨

□ 张艺帅, 王启轩, 胡刚钰

【摘要】发展建设现代化都市圈对于我国落实区域协调发展等国家战略决策具有重大意义。文章首先回顾了西方大都市区/都市圈的理论渊源和实践探索历程,明确其在西方语境下的概念内涵;其次对我国的研究及实践历程进行简要综述,并基于中外差异探讨我国都市圈的空间组织逻辑及概念内涵界定;最后在新时代国土空间规划体系的语境下,对我国都市圈发展的若干应用议题展开讨论。

【关键词】都市圈;概念辨析;中外差异;内涵界定;规划应用

【文章编号】1006-0022(2022)08-0037-08 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

【引文格式】张艺帅,王启轩,胡刚钰.我国都市圈的概念辨析及发展应用议题探讨[J].规划师,2022(8):37-44.

A Discussion on the Concept of Metropolitan Region and Its Applications in China/Zhang Yishuai, Wang Qixuan, Hu Gangyu

【Abstract】 The development of modern Metropolitan Region is significant to national and regional coordinated development strategies. Firstly, this paper reviews the origin and practice of Metropolitan Region in western countries, clarifying its connotation in western context; Then it reviews relevant research and practice in China, discussing the spatial organization and concept connotation of Metropolitan Region in Chinese context. Finally, several key issues and applications about Metropolitan Region development in China are discussed in the context of National Territory Development Planning System in the new era.

【Key words】 Metropolitan Region, Concept analysis, Differences between Chinese and foreign contexts, Definition of connotation, Planning application

0 引言

改革开放以来,我国城镇化成果斐然,至2021年末,我国常住人口城镇化率已达到64.72%。2010~2020年,我国常住人口增长主要集中在高等级城市群及省会城市,人口增量排名前20位的城市以不足3%的国土面积承载了全国19.7%的常住人口、贡献了31.7%的GDP,其经济份额与人口份额的比值约为1.6^①,表明未来我国人口仍有进一步向大城市地区集聚的强大势能。

随着我国大城市的空间不断扩张发展、功能不断外溢,大城市地区的行政边界趋于模糊,跨域治理面临挑战。在中心城市功能过度集中、城镇建设空间趋于饱和、

生态安全面临挑战等现实困境下,以促进区域协调发展为目标的都市圈建设引发各界热议。2019年2月,《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》(以下简称《指导意见》)发布,这是国家层面首次以都市圈为主题出台的政策文件;“十四五”规划纲要进一步提出了“深入实施区域重大战略、区域协调发展战略、主体功能区战略,健全区域协调发展体制机制,构建高质量发展的区域经济布局和国土空间支撑体系”的要求,培育现代化都市圈成为落实上述国家战略安排的重要抓手。基于此,有必要追本溯源,对都市圈理论及实践进行系统性回顾,进而厘清我国都市圈的空间组织逻辑及概念内涵,并在我国新时代国土空间规划体系语

【基金项目】 国家自然科学基金项目(52178049)

【作者简介】 张艺帅,同济大学建筑与城市规划学院博士研究生。

王启轩,通讯作者,同济大学建筑与城市规划学院博士研究生。

胡刚钰,同济大学建筑与城市规划学院博士研究生。

境下，对都市圈发展的若干应用议题进行讨论。

1 西方都市圈理论发展与实践探索回顾

1.1 相关思想和理论溯源

本文认为，现代化都市圈本质上是“城市—区域” (City-region) 概念在全球化及信息化时代的全新演绎，可据此对

相关理论发展脉络进行简要梳理及回顾。结合谷歌文献 (Google Scholar) 对相关主题概念分时期搜索的结果 (图 1)，可大致将其演化阶段分为早期启蒙期 (1940 年以前)、系统发展期 (1940 ~ 1960 年)、隐没期 (1960 ~ 1980 年)、蓬勃复兴期 (1980 年至今)。

1.1.1 启蒙探索阶段

19 世纪末，英国社会学家霍华德提出的田园城市 (Garden City) 及社会城市

(Social City) 理论，被视为是近现代社会“城市—区域”思想的开端。“现代城市”和“区域规划”的创始人之一——盖迪斯提出“集合城市” (Conurbation) 等概念，强调了区域规划的必要性^[1]。而后克里斯塔勒中心地理论和廖什市场区位论的提出，为现代人文及城市地理学研究奠定了基础。

1.1.2 系统发展阶段

1940 年后，西方国家大城市的空间组织形式逐渐由城市自身向以其为核心的更广阔的“城市—区域”形式发展。1947 年，迪肯森提出了城市发展的“三地带学说”及“城市—区域”的学术概念，用以表述结合社会及政治需求构建的、城市与周边腹地紧密联系的经济地理现象，这被公认为是当代区域人文地理领域研究的基础概念之一。1957 年，法国著名地理学家戈特曼提出的“大都市带” (Megalopolis) 概念，对都市圈经济理论的形成和发展具有重要的理论启发性和现实意义。1966 年，美国学者弗雷德曼提出了“核心—边缘” (Core-periphery) 的理论模型，指出在不同的工业化发展阶段下，区域空间结构呈现离散—集聚—扩散—均衡的特征^[2]，这一理论模型对系统化阐述都市圈空间结构的演化做出了重要贡献。

1.1.3 隐没阶段

20 世纪 70 年代布雷顿森林货币体系瓦解，引发了全球经济衰退，传统福特主义时代的工业城市遭到前所未有的重创。同时，信息技术革命催生出一个全球分散化的时代，这引发了不少人对于城市未来前景的担忧，甚至有学者提出“城市消亡论”。这一时期，城市的内核危机成为各界关注的焦点，对于城市与区域关系的研究相对不足。

1.1.4 蓬勃复兴阶段

随着全球化进程的不断深化，斯科特于 1991 年提出“全球城市—区域”概念及“大都市—腹地系统” (Metropolitan-hinterland Systems) 的空间组织模式^[3]，将“城市—区域”的研究视野及空间组

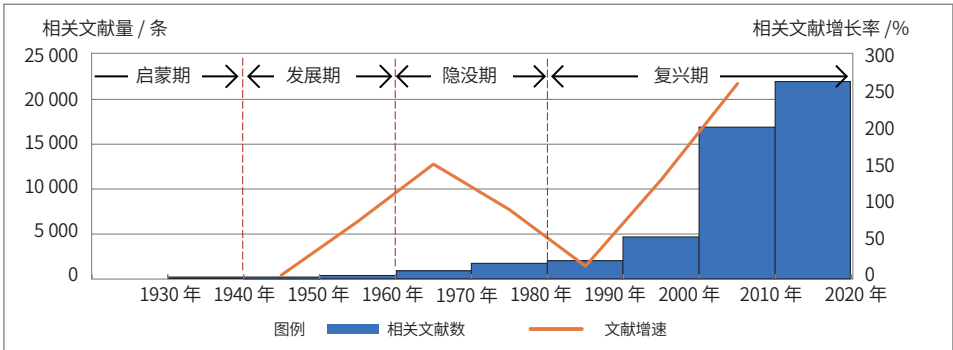


图 1 “城市—区域”主题文献历年搜索量 (1930 ~ 2020 年)

表 1 1990 年至今“城市—区域”的相关衍生概念术语^[5-11]

术语 / 英语词源	代表学者或机构 / 年份	定义
世界城市—区域 World City-region	昆兹曼, 1998 年	是在更大区域维度的空间形式, 由世界城市、功能各异的专业化城市及一定规模的密集城市化腹地构成
全球城市—区域 Global City-region	斯科特, 2001 年	是全球化和本地化互动关系的连接点, 全球生产网络嵌入地方生产网络再组织的结果, 是城市为应对全球竞争并实现在世界城市体系的升级、与腹地城市联合发展的一种空间形态
多核心城市—区域 Polynuclear Urban Region	贝利和图洛克, 2001 年 / 2004 年	由物理空间分离但相互关联的多个聚居体组成: 有两个或两个以上不同城市或城镇的地区, 城市之前距离合理且连通性良好, 城市地位相对均衡
多中心城市—区域 Polycentric Urban Region	梅杰斯, 2005 年	由多个城市构成, 城市是网络中的节点, 网络由基础设施、城市间关系和要素流动组成
功能性城市区域 Functional Urban Region	霍尔和佩恩, 2006 年	由具有一定就业规模、密度的核心及其功能腹地 (由日常通勤活动定义) 组成的空间形态
(多中心) 巨型城市—区域 (Polycentric) Mega City-region		由地理连续的多个功能性城市区域构成, 一般由高端生产性服务业网络作为区域空间结构的表征
巨型区域 Mega Region	佛罗里达, 2008 年 / 2010 年	是在全球化时代下, 依托城市及大都市走廊形成的新的国家自然经济单元, 一般由两个及以上的“城市—区域”构成, 本质上是连续的城市及其郊区的集聚体
超级城市区域 Super-urban Area	联合国人居署, 2011 年 哈里森, 2014 年	超越“全球城市—区域”的更大尺度的社会空间形态, 规模甚至达数亿人, 如我国的珠三角、长三角、环渤海地区及日本的东海道地区等

织逻辑拓展至全球尺度,使这一概念在全球资本流动的定义下,兼具“地域组织”与“网络关联”的双重特征。著名学者卡斯特尔于1996年提出“流空间”(Space of Flows)理论。他认为,随着信息时代的来临,是“流空间”而非“场所空间”造就了全球城市体系,并强调了城市“去空间化”后作为一个节点在塑造整个网络体系中的价值^[4]。基于“流空间”理论与全球化视野,相关研究及术语层出不穷(表1),这些概念均与当代语境下的“都市区”“都市圈”乃至“城市群”等概念有密切关联,但彼此之间在规模形态、功能等级、空间组织等方面又有一定差异。

1.2 西方国家的探索实践

与理论发展相对应,西方国家在统计及规划实践工作中,也愈发关注超越行政边界的“城市—区域”现象,其中最具有代表性的当属美国的“大都市区”、日本的“大都市圈”及欧盟的“大都市区域”等概念。

1.2.1 美国基于人口统计提出的“大都市区”概念

1910年,美国人口普查局首次提出基础统计区层面的“大都市区”(Metropolitan District)概念。经长期演进,在2000年以人口规模、就业通勤为核心指标的“基于核心城区的统计区”(CBSA)概念被正式提出,该概念在适用性和普及率等方面得到了显著提升。尽管美国“大都市区”不具有法律地位,这种划分仅考虑统计程序、不受任何政策导向影响,但从结果来看,“大都市区”确保了统计数据的可信度和科学性,优化了信息沟通渠道,有效指导了项目的资金分配、标准制定及落地实施,提高了区域政策的精准性及经济资源配置的效率。参考美国中心—外围的“大都市区”划分模式,不少国家及地区开展了相关的统计区实践,如英国的“标准大都市就业区”(SMLA)和“大都市经济劳动区”(MELA)概念、德国的“城市地区”(Stadtregion)概念、法国的“大都市

区域”(Aires Métropolitaines)概念等,欧盟和经济合作与发展组织也有类似的“功能性城市区域”(FUA)识别体系。

1.2.2 日本基于国土规划的“大都市圈”概念

中文的都市圈提法源于日本对美国“大都市区”的翻译。第二次世界大战后,木内信藏的“圈域论”被日本政学界广泛接受,出于国土规划的政策实践需求,日本在20世纪50年代开展了相应研究:一方面,日本借鉴美国经验,建立了多套统计需要的都市圈测度标准,如日本总务省的“大都市圈”、经济产业省的“大都市就业圈”、交通省的“功能性城市区域”等,而相对宽松的划分标准使得日本的“大都市圈”概念在空间尺度上有超越美国“大都市区”的“隐喻”(更低的通勤率阈值、多级迭代的圈域算法等);另一方面,日本的国家、地方机构及各类民间团体出于不同的目的,各自提出了具有各类政策区含义的都市圈概念,如日本《国土形成规划》提出了八大广域地方规划区域,其中首都、近畿、中部三大都市圈具有法定地位。此外,在日本历版国土计划中,还有“经济圈”“广域生活圈”“定居圈”等衍生圈域概念。在广域层面,日本还曾提出太平洋工业带、东海道城市群、超级巨型区域等构想,均属“大都市圈”思想的延伸。

从内涵来看,美国、日本都市区/圈的主要差异在于美国“大都市区”的界定主体是人口普查局,该概念源于国情统计普查的需要,注重现代大城市地域空间结构的现实状态;而日本都市圈划分的话语权由政府掌控,更加重视现代大城市地域空间结构的理论模式^[12-13],且带有明显的政治、政策意味。

1.2.3 欧洲“大都市区域”概念

欧洲有关“大都市区域”概念的讨论兴起于20世纪90年代,法国、德国、荷兰等国是这一概念的早期推动者。一方面,随着全球经济一体化进程的不断深入,欧盟各成员国之间及成员国内部

各地区之间发展水平差距不断拉大,迫切需要“加强经济和社会凝聚力、促进欠发达地区发展”^②的均衡式空间发展框架。另一方面,在全球化浪潮下,城市之间功能的相互依赖性不断增强,这与当时的区域政治制度存在矛盾与错位^[14]。1999年欧洲空间发展前景(ESDP)及2000年里斯本战略制定后,“大都市区域”逐渐成为欧洲区域空间发展政策重要的框架性概念,该框架涵盖了空间、经济及基础设施等相关公共政策领域,并跨越不同的政策部门^[15]。这一时期,欧洲经历了空间政策的语义转变,即从传统促进落后地区均衡发展的凝聚力导向,转变为促进构建具有竞争力核心的集聚增长导向^[14, 16]。在这一过程中,“民族”“国家”等概念的重要性呈下降趋势^[17-18],城市乃至“大都市区域”成为区域及全球竞争的基本空间单元^[19],各界意识到许多城市与区域空间发展问题只有在“大都市区域”层面才能得到有效解决。所以,“大都市区域”治理成为欧洲各国通过协调、磋商和资源共享,提升大都市的国际竞争力和国家实力的必然途径^[20]。欧盟各国的“大都市区域”实践同样带有强烈的政策色彩,其中法国的多级市镇公共合作组织(EPCI)和大都市区(Métropoles)、德国的欧洲大都市区域(EMR)等探索实践颇具代表性。

总之,各国的大都市圈/区域是一个多元的模糊概念,包括行政实体、功能实体、空间实体等多重内涵。大都市化(Metropolization)应当被视为一个多维进程,包含人口、经济活动集聚等建构主义维度、空间发展理念和政策框架的规范—政治维度,以及趋于特定价值导向及关系的话语维度等^[21-22]。

2 我国都市圈的研究探索及规划实践

2.1 相关理论研究

改革开放以来,结合西方相关理论研究及实践,我国学者提出了相应的都

市圈概念。1983年,于洪俊、宁越敏首次引入了戈特曼的研究,使用“巨大城市带”的概念^[23],而后姚士谋提出了中国式的“城市群”概念及其英文表达(Urban Agglomerations)^[24]。1986年,周一星在分析我国城市概念和城镇人口统计口径时,提出“市中心—旧城区—建成区—近市区—市区—城市经济统计区—都市连绵区”的中国式城市地域认知体系,他指出“为发挥中心城市带动地区经济发展的作用,不仅应该考虑到中心城市的经济实力,还要考虑到周边各县的经济联系方向”^[25]。此外,王建提出了我国“九大都市圈”区域经济发展模式构想^[26],胡序威等人提出了“城镇密集区”概念^[27]等。总体而言,我国早期关于都市圈的概念及研究在尺度上偏向城市群,且限于当时社会发展水平、理论认知水平、技术方法等,对于其空间范畴的科学测度,鲜有较为深入的探讨。

2000年后,我国相关研究得到进一步发展。张京祥等人对“都市圈”概念进行了系统阐述,将“都市圈”定义为由一个或多个核心城市,以及与核心城市具有紧密社会、经济联系的具有一体化倾向的邻接城镇与地区构成的圈层式结构^[28]。张从果等人综合多方观点,建议从等级规模、空间尺度、发展阶段等方面对都市圈的含义进行明确细分^[29]。在测度指标方面,相关研究主要涉及城市规模、非农指标、通勤率等内容^[27, 30]。此外,还有不少学者对“都市区”“都市圈”“城市群”三个相似概念之间的关联及差异进行了辨析,大致形成了三者处于“城市—区域”发展的低、中、高阶阶段的“演化论”,以及概念相似但空间组织模式不同的“侧重论”等学术观点^[31-35]。

2.2 都市圈规划实践

2000年以后,我国都市圈的规划实践工作兴起,其中长三角、粤港澳的实践最为典型。长三角的都市圈实践诞生于区域一体化的背景之下,2002年,《江

苏省城镇体系规划(2001—2020年)》提出了南京、徐州、苏锡常三大都市圈概念,之后三大都市圈规划获批实施,具有很强的创新意义。“十三五”时期,长三角一体化进程加快,2016年,《长江三角洲城市群发展规划》明确提出“发挥上海龙头带动的核心作用和区域中心城市的辐射带动作用”,促进南京都市圈、杭州都市圈、合肥都市圈、苏锡常都市圈、宁波都市圈5个都市圈的同城化发展。2019年,《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》除对都市圈提出多方面部署外,还提出“推动上海与近沪区域及苏锡常都市圈联动发展,构建上海大都市圈”,以及南京—合肥、杭州—宁波、南京—杭州等都市圈之间的协同发展等要求。2021年,《长三角一体化发展规划“十四五”实施方案》将上海、南京、杭州、合肥、苏锡常、宁波都市圈发展规划的编制实施工作列入了重点工作清单。目前,《南京都市圈发展规划》成为《指导意见》出台以来,国家层面批复的首个跨省都市圈发展规划;《上海大都市圈空间协同规划》则成为国家首个跨省域的都市圈国土空间规划,日前已由“两省一市”政府联合印发。

粤港澳地区的都市圈实践则经历了从“沿湾发展”到“多圈联动”的发展历程。2010年以前,在城市群、城乡一体化等规划实践的指引下,围绕湾区沿岸构建广佛肇、深莞惠、珠中江三大都市区的战略构想逐步形成,期间衍生出“广佛同城化”“深莞一体化”等概念。2008年,《珠三角地区改革发展规划纲要(2008—2020年)》提出“形成粤港澳三地分工合作、优势互补、全球最具核心竞争力的大都市圈之一”,由此粤港澳大湾区的建设思想贯穿了21世纪10年代。2019年,《粤港澳大湾区发展规划纲要》强调“发挥香港—深圳、广州—佛山、澳门—珠海强强联合的引领带动作用,深化港深、澳珠合作,加快广佛同城化建设”。近年来,粤港澳地区越发关注培育发展现代化都市圈。2020年

5月,《广东省建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的若干措施》提出“健全都市圈,率先实现城乡融合发展的机制。科学制定广州、深圳、珠江口西岸、汕潮揭、湛茂都市圈发展规划”。同年,广东省“十四五”规划纲要对五大都市圈的目标定位及建设要求做出部署;《北部都会区发展策略》发布,提出“双城三圈”的空间发展概念,深港双城乃至湾区融合发展迈向新阶段。推进现代化都市圈建设成为粤港澳地区促进区域协调、优化国土空间格局、探索制度融合等的重要举措。

此外,京津冀地区则聚焦于首都圈的建设构想;哈尔滨、武汉、西安等地在早期也根据各自的需求出台过相关的都市圈/大都市区总体规划。2019年,《指导意见》出台后,相关技术标准及编制规程研究已初步成型,官方机构文件也屡次尝试对“都市圈”的概念进行定义(表2)。目前,福州、成都、长株潭、西安、重庆等地的都市圈发展规划已获批,有望在促进区域协调方面发挥重要作用。

3 我国都市圈的空间组织逻辑及内涵界定

3.1 与国外都市圈的空间组织差异

本文认为,近期我国官方文件对都市圈采用“1小时通勤圈”的空间范畴界定方式,仍沿袭了西方实践的内涵与标准。虽然西方国家已有较为成熟的城市地域识别及划分体系,但是我国现实国情与西方国家有巨大差异,相关指标、方法不能生搬硬套。实际上,在相同的可比尺度下(以150 km为半径),中外城市地域空间的内涵并不趋同。美国、日本等国家的都市圈形态是围绕着核心城市形成的典型“中心—外围”结构,而我国由于长期存在行政体系的制度区隔,加之土地公有、分级管控、人均资源较少等因素,先发地区的用地开发相对紧凑,易于形成“分散式集聚”的“点—轴”空间结构,或是“核心城市+多中心”

的“城市—区域集群”空间结构。

我国都市圈的通勤模式与国外的也有明显不同，以双向通勤率^③计算各城市中心城区的通勤区范畴，选取国外具有代表性的国际城市——纽约、伦敦、巴黎、东京，以及我国的广州、深圳、武汉、济南进行比较。一方面，从内向通勤视角来看，欧美城市高于10%通勤率的空间半径为60~100 km；而我国大城市高于10%通勤率的空间半径为30~50 km，与同属东亚地区的日本东京地区(50 km)具有一定的相似性。另一方面，欧美案例城市中心城区的外向通勤范围相较内向通勤有明显收缩，仅在中心城区邻近地区有较高通勤率，这与我国的案例城市内、外通勤相对均衡的特征形成鲜明对比。可见，欧美案例城市的高端生产性服务业比重较高，就业职能高度集中于中心城区，外围低密度的郊区地带多为功能相对单一的“卧城”；而我国城镇建设用地开发相对集中，用地功能混合度较高，中心—外围的通勤联系没有如欧美城市那样有明确的方向性。

3.2 我国都市圈的概念内涵界定

空间尺度不同，对空间组织逻辑起主导作用的要素流动亦存在差异。如上文所言，西方的“大都市区”概念由通勤等日常活动所定义，其辐射范围取决于中心城市的功能规模，本质上是围绕中心城市的区域劳动力市场及公共服务市场，空间组织逻辑倾向于“场所空间”。然而由于国情不同，即便是我国相对发达的地区，密集频繁的城际人流交换也仅存在于少数边界区域，这一定义、指标在我国具有不适用性。相关研究表明，对于都市圈乃至城市群尺度而言，产业、经济、商务等方面的联系在区域功能网络的建构中具有主导地位，而地域空间的尺度越广，其空间组织逻辑就越偏向于“流空间”。从我国国情来看，都市圈不应过分强调地理实体空间的跨域连绵发展，尤其是在国土空间规划强调“三区三线”刚性管控的背景下，要避免建

表2 我国近年来对于都市圈及相关概念的官方定义

部门 / 机构 (年份)	政策文件	相关概念定义
国家发展和改革委员会 (2019年)	《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》	都市圈是城市群内部以超大特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心、以“1小时通勤圈”为基本范围的城镇化空间形态
自然资源部 (2020年)	《省级国土空间规划编制指南(试行)》 《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》	都市圈：以中心城市为核心，与周边城乡在日常通勤和功能组织上存在密切联系的一体化地区，一般为“1小时通勤圈”，是带动区域产业、生态和服务设施等一体化发展的空间单元 城镇圈：以重点城镇为核心，空间服务功能和社会活动紧密关联的城乡一体化区域，一般为“半小时通勤圈”，是统筹城乡空间组织和资源配置的基础单元，体现城乡融合和公共服务的共享共建 城乡生活圈：按照以人为核心的城镇化要求，围绕全年龄段人口的居住、就业、游憩、出行、学习、康养的全面发展的生活需要，在一定空间范围内形成日常出行尺度的功能复合的城乡生活共同体。对应不同空间尺度，城乡生活圈可分为都市生活圈、城镇生活圈、社区生活圈等，其中社区生活圈应作为完善城乡服务功能的基本单元
自然资源部 (2021年)	《都市圈国土空间规划编制规程》	都市圈是以辐射带动功能强的城市或具有重大战略意义的城市为核心，以“1小时交通圈”为基本范围，包括与核心城市有着紧密的产业、商务、公共服务、游憩等功能联系的各级各类城镇的跨行政区地域空间单元

设用地的无序扩张，应维护保护与发展之间的平衡，为未来发展保有战略性留白。对于已经形成的跨域通勤地区，要充分顺应市场要素的流动，有序引导地区空间结构优化并完善相应的保障服务机制，但也不应过度鼓励、强调跨域通勤这一“产、城、服”分离的价值导向，而应侧重于经济、产业、社会、交通等网络关联的一体化建构，以及跨域生态环境管控等“城市—区域”发展和比邻协调问题，以“分散式集聚”的多中心网络代替“单中心极化”的空间发展模式，从而改善“大城市病”等规模不经济问题，提升区域经济社会发展的整体绩效。

综上，本文将我国现代化都市圈(Metropolitan Region)的概念界定为以一个或多个具有区域带动力的核心城市及其都市区作为功能空间主体，与周边存在紧密的经济、社会及交通等网络联系的城市及城乡一体化地区共同组成的功能地域，一般为“1小时交通圈”范围。同时，都市圈应兼具地域邻近与跨域联

系特征，圈内各城市要保持空间结构的相对独立性，其本质上是“场所空间”与“流空间”共同作用下的现代化“全球城市—区域”。都市圈作为我国落实“双循环”战略的基本竞争单元，具有参与全国/全球竞争、辐射带动区域/地方的两个“扇面”的作用(图2)。此外，围绕高等级城市的多个都市圈可协同构建形成大都市圈网络。

4 我国都市圈的发展应用议题探讨

综上所述，都市圈发展具有重要的现实意义：一是作为基本统计单元，都市圈单元的建立对准剖析当前国家社会经济发展特征具有重要作用；二是都市圈将成为“双循环”新发展格局下引领参与全球竞争的强大引擎；三是都市圈是落实国家区域协调战略，以及实现跨域治理、分工协作、城乡统筹等工作的重要政策框架载体。基于此，本文认为都市圈的发展应重点关注以下内容。

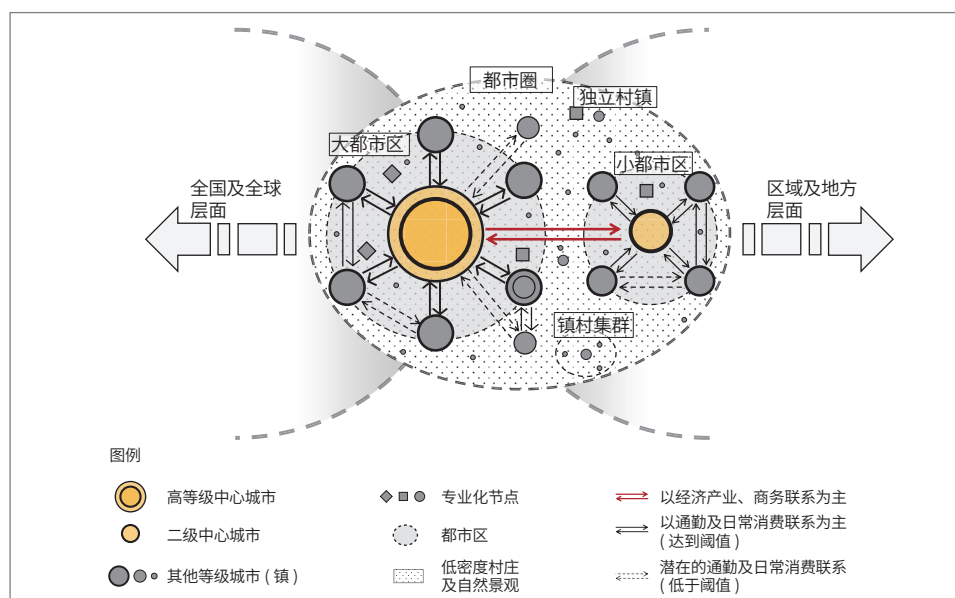


图2 我国都市圈的空间组织逻辑及其两个“扇面”职能示意图

4.1 形成因地制宜的“城市—区域”空间认知体系

由于我国幅员辽阔、地区差异极大，城镇化空间组织和演进规律不可一概而论，并非所有地区都能发展出都市圈、城市群等高等级城镇化空间形态。在人口稀少、地形复杂的地区（如我国西北地区），区域空间结构可能始终为围绕中心城市的松散地域网络状态；部分省域、区域中心城市则有条件培育形成现代化都市圈；在人口连绵、地势平坦、城镇密集、功能等级相对完备的地区（如长三角、珠三角地区）则有机会发展形成大都市圈、城市群等高等级空间形态。

对于有条件的发达地区而言，大致可以建立“中心城—都市区—都市圈—（大都市圈）—城市群”的“城市—区域”空间认知体系，并且应对各层次空间范畴加以科学测度。当前，《都市圈国土空间规划编制规程》（以下简称《规程》）作为推荐性行业标准已发布公示，其中提出了“五步法”都市圈空间范围识别流程，即识别核心城市（一般为城区常住人口200万以上+拥有高等级综合功能）—时空边界界定（一般以“1小时交通圈”为界，超大城市都市圈半径为100~150 km，其他都市圈半径为60~100 km）—人口集聚校核（纳入人口密度

高于100人/平方公里的邻接县级单元）—空间完整性校核（补空）—综合确定（落实国家战略、响应地方诉求）。这一技术路线相对合理，其还应对其他中小型都市圈识别提供指引，完善我国都市圈空间体系的认知架构。

4.2 建立高效有序的动态监测及评估反馈机制

目标导向不同，对于同一都市圈的空间范畴认知也有差异。《规程》制定的都市圈识别规则大致是基于未来规划的交通可达圈范畴，除此之外还有基于现状的交通可达圈范畴及基于现状功能网络关联的实际绩效范畴的识别规则，后两者的测度与认知对于都市圈发展的动态监测及绩效评估十分重要。

基于现状功能网络关联的实际绩效范畴识别规则，可用于都市圈发育状况的定时监测，其测度的时间间隔可与相对应的近期发展、建设规划期限保持一致。当前，都市圈的测度指标可分为静态与动态两部分，其中静态指标包含人口经济规模、产业发展、非农化等属性数据，动态指标则涉及反映经济产业关联、通勤联系、物流联系等的要素流动数据，这需要联合统计、工商、通信等部门以及社会企业的力量，通过建立有

效的沟通渠道、完善的组织架构和大数据动态监管平台等措施，促进形成高效有序的都市圈动态监管机制。同时，还需形成良性互动的都市圈评估反馈机制。例如，可通过中心城市的都市圈实际绩效范畴与其交通可达圈范畴的综合比较，判别哪些地区忽视了市场的潜在力量（规划协调不足）、哪些地区因何种原因未能实现规划目标（规划超前、过度）等，从而为区域协调优化、治理提供依据。在都市圈的跨域生态保护、产业协同发展等方面亦可运用这一思路展开相应探讨。

4.3 明确都市圈规划在国土空间规划中的定位

依据2019年发布的《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（以下简称《若干意见》），都市圈国土空间规划隶属于国土空间规划体系中的“相关专项规划”，是“特定区域（流域）、特定领域，为体现特定功能，对空间开发保护利用作出的专门安排”，在落实区域协调发展战略等方面发挥重要作用。都市圈国土空间规划的编制主体是相关层级的自然资源主管部门。《若干意见》还明确“相关专项规划要遵循国土空间总体规划，不得违背总体规划强制性内容”，因此都市圈所在省市的国土空间总体规划具有战略引领和底线管控的基础性作用，而都市圈国土空间规划则要在跨行政区的特定区域发挥区域协调等特定功能。

对于省内都市圈规划而言，省、市级国土空间总体规划应作为基础依据；对于跨省的都市圈规划，应当以全国和所涉省市国土空间规划为基础依据。这两类都市圈空间规划都应与其他领域的专项规划相互协同，并与详细规划衔接。不同的都市圈处在不同的发展阶段，面临的矛盾和诉求各异，其需要空间规划协调的内容也存在很大差异，需要在规划编制过程中深入研究和辨别。另外，都市圈规划不应简单视为市级国土空间总体规划的补充或上位规划的地域性深

化,也并非要另外建立一套空间要素管控体系,而是要基于区域协调视角提供针对性、补充性的策略和措施,重点关注体制机制方面的创新建构和运作设计。

4.4 构建“多规协调”的都市圈规划编制体系

在《指导意见》及《若干意见》出台前,我国发改部门和住建部门都曾基于各自事权编制过相应的都市圈规划。发改部门的都市圈发展规划为五年期的行动性规划,重点关注国民经济的近期建设及资金项目的具体落实等方面的内容,在全局统筹及空间规划等方面具有局限性。而住建部门的都市圈空间规划则是以空间为基础的中长期规划,一般以国家、省级规划或区域规划作为上位指引,但其属于非法定规划,约束力不强,且因追求全面的规划内容,规划事项往往超出住建系统的事权范畴,导致其规划实施大多流于形式。此外,二者之间还存在着近期规划引领中长期规划的逻辑悖论,以及规划范畴各异、技术标准不一等冲突。

未来,都市圈规划的编制工作仍要避免“多规打架”的乱象。可采用“两规合一”的方式,即由发改部门、自然资源部门联同所涉及的省、市人民政府联合发布都市圈规划,这一思路在“十三五”期间发布的多个跨区域协调的城市群发展规划中已有实践;或是采用温和的“多规协调”方式,在各自规划的空间范畴、技术标准、侧重内容、衔接机制等方面达成共识并建立良好的互动运作机制。从内涵来看,都市圈空间规划必定会涉及诸如产业空间、交通等基础设施,以及重大生态环境和民生建设等协调发展问题,而都市圈发展规划本身就是基于特定空间范畴的规划,因此在上位国民经济与社会发展规划和国土空间总体规划的共同指导、约束下,都市圈规划既要协调跨行政区的空间发展诉求,也要协调各项建设发展与空间资源开发保护的关系,这是一个统一的

过程,未必要形成两个规划。中央相关主管部门也要改变观念,切实加强部际合作,以形成中央政府对地方政府的统一指导和监管机制。

4.5 完善都市圈组织机构及实施保障机制

从国际视角出发,西方国家经过长期的探索,相应政策及保障机制趋于完善,可为我国提供经验借鉴。例如,日本长期以来都重视国土规划的政策立法、规划编制及实施应用,其“大都市圈”制度以三大都市圈(首都圈、近畿圈、中部圈)的(开发)整备法作为基本骨架,三大都市圈依法编制并实施了多轮(开发)整备规划,同时各法案将对应圈域划分为不同的政策区域,以实现因地制宜的精准施策。同时,三大都市圈规划与国土改革后的广域地方规划相互协调,完善了日本的国土规划体系。法国则强调自上而下的干预措施,其最高等级的市镇联合组织(EPCI)——大都市区具有法定地位,拥有立法权及规划编制职责,事权广泛,拥有部分地方权利和上级行政区下放的权利,以及独立的税收系统及财政管辖权。大都市区组织机构主要负责编制两类规划,一是对于成员市镇的地方土地利用规划具有法律约束力的领土协同规划(SCoT),二是具有法定地位的城市规划。此外,大都市区组织机构还负责为成员市镇制定相应法规,但发放建筑许可的权力仍保留在各个市镇政府。德国的大都市区域政策根植于联邦下的高度自治制度,作为自发性、战略性、象征性的政策框架,德国大都市区域由空间规划部长会议(MKRO)所划定,由IKM倡议组织负责组织定期工作会议,就重大项目、发展问题等展开讨论和决策;大都市区域通常设有区域规划协会,在区域规划、景观规划、公共交通规划等方面发挥作用。如斯图加特、汉诺威、鲁尔区直接通过选举产生地区议会,形成具备处理各类大型事务能力的大都市政府;鲁尔区及法兰克福、莱

茵美茵地区则将土地利用规划的事权从地方转移至区域规划协会,创设了比传统区域规划更易落实的区域土地利用规划等。

从国外经验来看,其大都市区域政策主要有如下形式:①通过立法确保大都市圈规划编制及实施的权威性;②构建具有法定地位及广泛事权的大都市圈区域级政府;③以城市联盟的形式定期开展协商会议;④建立常设性的区域战略研究机构等。当前我国一些已经形成或正在谋划都市圈的地区(如南京、杭州、南昌等)已有较为稳定的市际联席会议制度及相应的合作协议,如南京都市圈城市发展联盟、上海大都市圈规划研究联盟及规划研究中心等类似的倡议合作组织和研究机构正在发挥作用。但总体而言,我国仍缺少相应的法律保障,相关领域的制度框架在完整性、权威性及约束力等方面存在不足。全国人民代表大会正在研究编制《国土空间规划法》,该立法通过后,国土空间规划将正式成为法定规划,包括都市圈空间规划在内的相关专项规划有望被赋予相应的法律地位。

5 结语

对都市圈的概念内涵及其空间组织逻辑的科学认知具有重要意义。新时期我国的城镇化进程以及都市圈发展已有了全新嬗变,相关研究与实践要基于我国国情,把握新的变化,进一步建构中国化的都市圈理论。同时,都市圈不仅是社会经济发展到一定阶段的客观空间现象,还可以作为政策目标,有序促进区域协调及一体化进程,其发展建设是一个长期且复杂的过程,不能一蹴而就。在这一过程中,要妥善处理政府与市场之间的关系,遵循城市经济社会发展的客观规律。当务之急,则是要进一步明确并充分发挥都市圈规划在国土空间规划体系中的重要作用,尽快完善都市圈规划审批、实施监督、技术标准、法规

政策四大支撑体系,并积极探索各层级的组织架构及运作机制。此外,对于涉及都市圈规划及建设具体内容的相关领域,如综合交通建构、产业协同发展、公共服务共享、生态共保共治等亦需进一步研究和探索。■

[注 释]

- ①某地区经济份额与人口份额的比值又称 R 指数,当 R 指数趋于 1 时,地区经济—人口发展趋于动态平衡;高于 1 则表明地区仍有进一步吸引人口集聚的潜力。
- ②内容来源于《马斯特里赫特欧共体条约》第 130 条。
- ③双向通勤率中,内向通勤率为某行政单元前往中心城的就业人数与该单元全部常住就业人数之比,外向通勤率为中心城前往该单元的就业人数与该单元全部就业岗位之比。国际案例数据来源于各个国家的统计局,国内案例数据通过联通手机信令数据测度获得。

[参考文献]

- [1] Geddes P. Cities in Evolution: An Introduction to the Town Planning Movement and to the Study of Civics[M]. London: Williams, 1915.
- [2] Friedmann J. Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela[M]. Cambridge: MIT Press, 1966.
- [3] Scott A J. Globalization and the Rise of City-regions[J]. European Planning Studies, 2001(7): 813-826.
- [4] Castells M. The Rise of the Network Society. Vol. 1 of The Information Age: Economy, Society and Culture[M]. Oxford: Blackwell Publishing, 1996.
- [5] Kunzmann K R. World City Regions in Europe: Structural Change and Future Challenges[J]. Globalization and the World of Large Cities, 1998: 37-75.
- [6] Scott A J. Global City-regions: Trends, Theory, Policy[M]. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- [7] Turok I, Bailey N. The Theory of Polynuclear Urban Regions and its Application to Central Scotland[J]. European Planning Studies, 2004(3): 371-389.
- [8] Meijers E. Polycentric Urban Regions and the Quest for Synergy: Is a Network of Cities More than the Sum of the Parts?[J]. Urban Studies, 2005(4): 765-781.
- [9] Hall P G, Pain K. The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-city Regions in Europe[M]. New York: Routledge, 2006.
- [10] Florida R. Who's Your City?: How the Creative Economy is Making Where to Live the Most Important Decision of Your Life[M]. London: Vintage Canada, 2010.
- [11] Harrison J. The City-region: In Retrospect, in Snapshot, in Prospect[M]. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2012.
- [12] 袁家冬,周筠,黄伟.我国都市圈理论与规划实践中的若干误区[J].地理研究,2006(1): 112-120.
- [13] 李廉水,Stough Rogerr.都市圈发展:理论演化·国际经验·中国特色[M].北京:科学出版社,2006.
- [14] Wiechmann T. Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen in Europa: Eine Spurensuche[M]. Hannover: Verlag der ARL-Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2009.
- [15] Zimmermann K, Heinelt H. Metropolitan Governance in Deutschland: Regieren in Ballungsräumen und Neue Formen Politischer Steuerung[M]. Berlin: Springer-Verlag, 2012.
- [16] Avdikos V, Chardas A. European Union Cohesion Policy Post 2014: More(Place-Based and Conditional)Growth—Less Redistribution and Cohesion[J]. Territory, Politics, Governance, 2016(1): 97-117.
- [17] Blotevogel H. Die Metropolregionen in der Raumordnungspolitik Deutschlands: Ein Neues Strategisches Raumbild?[J]. Geographica Helvetica, 2001(3): 157-168.
- [18] Gordon I, Buck N H. Cities in the New Conventional Wisdom[M]. London: Palgrave Macmillan, 2005.
- [19] Newman P, Thornley A. Planning for World Cities: Shifting Agendas and Differing Politics[J]. International Handbook of Globalization and World Cities, 2011: 328-335.
- [20] 陈睿.都市圈空间结构的经济绩效研究[D].北京:北京大学,2007.
- [21] Lang T, Török I. Metropolitan Region Policies in the European Union: Following National, European or Neoliberal Agendas?[J]. International Planning Studies, 2017(1): 1-13.
- [22] Fricke C. Metropolitan Regions as a Changing Policy Concept in a Comparative Perspective[J]. Raumforschung und Raumordnung-Spatial Research and Planning, 2017(3): 291-305.
- [23] 于洪俊,宁越敏.城市地理概论[M].合肥:安徽科学技术出版社,1983.
- [24] 姚士谋.中国的城市群[M].合肥:中国科学技术大学出版社,1992.
- [25] 周一星.关于明确我国城镇概念和城镇人口统计口径的建议[J].城市规划,1986(3): 10-15.
- [26] 王建.九大都市圈区域经济发展模式的构想[J].宏观经济管理,1996(10): 21-24.
- [27] 胡序威,周一星,顾朝林,等.中国沿海城镇密集地区空间集聚与扩散研究[M].北京:科学出版社,2000.
- [28] 张京祥,邹军,吴君焰,等.论都市圈地域空间的组织[J].城市规划,2001(5): 19-23.
- [29] 张从果,杨永春.都市圈概念辨析[J].城市规划,2007(4): 31-36.
- [30] 张伟.都市圈的概念、特征及其规划探讨[J].城市规划,2003(6): 47-50.
- [31] 王兴平.都市区化:中国城市化的新阶段[J].城市规划学刊,2002(4): 56-59.
- [32] 谢守红.都市区、都市圈和都市带的概念界定与比较分析[J].城市问题,2008(6): 19-23.
- [33] 方创琳.城市群空间范围识别标准的研究进展与基本判断[J].城市规划学刊,2009(1): 1-6.
- [34] 马向明,陈洋,陈昌勇,等.“都市区”“都市圈”“城市群”概念辨析与转变[J].规划师,2020(3): 5-11.
- [35] 马燕坤,肖金成.都市区、都市圈与城市群的概念界定及其比较分析[J].经济与管理,2020(1): 18-26.

[收稿日期]2022-04-19