

都市圈概念与空间划定辨析

□ 钱紫华

【摘要】当前，我国都市圈空间范围的划定，既出现了国家政策层面界定的模糊，也出现了地方实践层面操作的差异。在实际运用中，还出现了都市圈、都市区两个概念的交叉。基于此，文章在对都市圈、都市区两个概念进行辨析的基础上，提出在国家政策层面需明确二者的区别，并建议以《都市圈国土空间规划编制规程》（报批稿）提出的划定方案为依据，确定都市圈和都市区的划定范围。

【关键词】都市圈；都市区；空间划定

【文章编号】1006-0022(2022)09-0152-05 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

【引文格式】钱紫华. 都市圈概念与空间划定辨析 [J]. 规划师, 2022(9): 152-156.

The Concept of Metropolitan Region and Its Delineation/QianZihua

【Abstract】 Aiming at the delineation of metropolitan region, there are both definition problems in national policy and operational differences in local practice. At the same time, the definitions of "metropolitan region" and "metropolitan area" are mixed in practice. The paper analyzes the two definitions and argues that they should be differentiated at national policy level, and the delineation of metropolitan region and metropolitan area should be based on the Code of Practice for Territorial Spatial Planning of Metropolitan Region (to be approved version).

【Key words】 Metropolitan region, Metropolitan area, Delineation

0 引言

继 2014 年《国家新型城镇化规划》明确“以城市群为主体形态，推动大中小城市和小城镇协调发展”后，2019 年发布的《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》^[1]进一步明确了“要培育发展一批现代化都市圈”，为城市群高质量发展、经济转型升级提供重要支撑。总体上看，国内的超大、特大城市，已经成为我国在全球化格局中参与全球竞争的重要着力点^[2]，以超大、特大城市为引领的城市群和都市圈成为国家战略制定的关键区域。为响应上述政策导向，2020 年以来，国家发展和改革委员会推动了诸多都市圈发展规划的编制；自然资源部启动了行业标准《都市圈国土空间规划编制规程》的编制工作，目前该规程正处于报批公示阶段，即将正式发布。从已开展的相关工作来看，都市圈的空间范围划

定已成为规划编制的重要环节，同时也是规划工作争议的焦点。

1 我国都市圈空间范围界定差异

1.1 国家政策层面界定的差异

国家政策层面最早对都市圈进行界定的是 2019 年发布的《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》，该文件指出“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”，明确了都市圈的构建主要是针对超大、特大城市的，少数城区常住人口未达到 500 万但辐射带动功能强的大城市也会考虑纳入，都市圈空间范围不会超出已明确的城市群范围。其中，“1 小时通勤圈”成为划定都市圈的关键。随后，自然资源部

【基金项目】 重庆市 2021 年技术预见与制度创新专项项目 (cstc2021jsyj-zzysbA0278)

【作者简介】 钱紫华，博士，注册城乡规划师，正高级工程师，重庆市规划设计研究院规划创新中心主任、自然资源部国土空间规划监测评估预警重点实验室办公室主任。

于2021年9月发布了《都市圈国土空间规划编制规程》(报批稿),对都市圈的定义、划定方法进行了界定。该文件指出都市圈是“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域空间单元”^[3]。在这个界定中,“1小时交通圈”成为都市圈空间范围划定的关键。“1小时通勤圈”与“1小时交通圈”显然不是同一个概念,国家政策层面对都市圈界定的差异,引发了都市圈空间范围划定的争议。

1.2 地方实践层面界定的差异

我国部分城市已经启动了都市圈的规划实践,如上海市、南京市等,但是由于工作背景、形式的不同,对都市圈空间范围的划定均存在显著差异。

2016年8月发布的《上海市城市总体规划(2016—2040)(草案)》就提出“将在交通通勤、产业分工、文化认同等方面与上海关系紧密的地区作为上海大都市圈的范围,形成90分钟交通出行圈”^[4]。当时明确的上海大都市圈包括上海市、苏州市、无锡市、南通市、宁波市、嘉兴市、舟山市“1+6”市域范围,总面积为2.99万平方公里。2018年,上海市会同江苏省、浙江省启动了《上海大都市圈空间协同规划》的编制工作。根据当前该规划的阶段性成果^[5],上海大都市圈的空间范围在原有“1+6”市域范围的基础上,综合考虑江苏、浙江两省的意见以及太湖等重要生态系统的协同需求,扩容纳入常州、湖州两市,形成“1+8”的市域范围,总面积达到5.4万平方公里。

“南京都市圈”的概念最早在1999年由江苏省建设厅主导编制的《江苏省城镇体系规划》中被提出^[6]。2002年编制的《南京都市圈规划》注重经济、社会、城镇的联系,淡化行政区划限制,将南

京都市圈的空间范围界定为南京市、镇江市、扬州市的全部区域与淮安市南部地区,以及马鞍山市、芜湖市、滁州市的全部与巢湖市的部分地区,总面积为4.4万平方公里。2020年,国家发展和改革委员会印发的《新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》提出“支持南京等都市圈编制实施发展规划”。在此背景下,江苏省启动了南京都市圈的规划编制工作。2021年2月,《南京都市圈发展规划》成为第一个由国家发展和改革委员会正式批复的都市圈规划。该规划明确提出,南京都市圈由南京及其周边联系紧密的城市共同组成,主要包括南京市全域,以及镇江市、扬州市、淮安市、芜湖市、马鞍山市、滁州市、宣城市等城市的部分地区,面积为2.7万平方公里^[7];同时,还明确了规划范围拓展到上述8个城市的全域及常州市金坛区和溧阳市,总面积为6.6万平方公里。

对比上海、南京两个都市圈可以发现,即使在国家层面政策的指引下,地方层面在都市圈范围的划定中也会产生诸多差异,很难对不同都市圈的地域范围进行绝对的比较。例如,南京都市圈同时存在空间范围和规划范围,前者是上海大都市圈空间范围的1/2,后者是上海大都市圈空间范围的1.2倍。

2 国外都市圈相关概念与空间范围界定溯源

针对当前我国都市圈空间范围划定的差异,有必要对“都市圈”概念进行溯源,理清其演进的逻辑关系。在我国,“都市圈”与“都市区”两个概念一直是并行使用的,二者对应的英文翻译均为“Metropolitan Area”,也作“Metropolis”。“都市圈”是我国学者对日本相关用语的直接借鉴,日本的“都市圈”概念则是引介了美国“Metropolitan Area”概念,我国学者在翻译美国的这一概念时用的是“都市区”。

2.1 美国都市区概念与空间范围的界定

美国都市区界定工作始于20世纪初。1902年,美国人口普查局正式成为一个常设机构,其工作重点是为大城市及其周边地区建立适宜的地理统计单元。1910年,美国人口普查局正式提出了“都市区”(Metropolitan Districts)的概念^[7]。在美国,都市区一般是指由具有一定人口规模的城市核心与其周边在经济社会方面高度融合的邻近区域共同组成的地区^[8]。为了便于获得统计数据,美国大部分地区的都市区倾向于以县为单元进行划分和设置,都市区一般由邻近的“中心县”(Central Counties)和“外围县”(Outlying Counties)共同组成。在经历设置标准持续的调整后,美国在2000年修订的“都市统计区”概念(Metropolitan and Micropolitan Statistical Areas)的基础上,于2010年出台了《2010年都市区划定标准》。新标准规定^[9],大都市统计区(Metropolitan Statistical Areas)必须至少有一个人口在5万以上的城区;小城市统计区域(Micropolitan Statistical Areas)至少有一个人口在1万~5万的城区。对于县而言,其50%以上的人口居住在人口规模在1万人以上的城区,或者其多个城区总人口超过1万人且有一个城区人口规模超过5000人,这样的县才能被认定为中心县。而中心县以外的相邻县,如果有25%及以上的人口在中心县就业,则被认定为外围县。

2.2 日本都市圈概念与空间范围的界定

日本地理学家木内信藏借鉴美国地理学者Robert·E·Dickinson^[10]、Lewis·F·Thomas和社会学者Stuart·A·Queen等人的研究,在他的专著《城市地理学研究》中率先使用了“大都会地区”概念。木内信藏认为,都市圈是100万级人口集聚的中心,其范围不是根据行政区划,而是根据地域意义上的自然配制关系来

确定的^[11]。后经小林博等学者的推广^[12]，“都市圈”这一概念在日本被广泛使用。

20世纪50年代以来，日本的东京、大阪、名古屋等大城市成为人口的主要集聚地。为对日益扩大的城市地区进行准确统计，1960年日本统计局在人口普查中引入了“都市圈”概念。日本都市圈的划定，以市、町、村等“基础自治体”为统计的基本单元。1975年后，都市圈的划定标准基本固定下来：大都市圈的中心市为东京都区部及政令指定都市；增设的都市圈，中心市须为不属于任何大都市圈的人口在50万以上的市，当中心市相互邻近时，不分设大都市圈，而是将其地域合并设置为一个大都市圈（适用于关东、京滨叶、近畿、京阪神、北九州—福岡、静岡—滨松等大都市圈）。总体上，中心市与“周边市、町、村”共同组成都市圈。所谓“周边市、町、村”，即前往大都市圈及都市圈中心市的15岁以上的通勤、通学者数量超过该市、町、村常住人口的1.5%，并和中心市连接的市、町、村。除此之外的区域，只要被周围符合标准的市、町、村包围，亦视作“周边市、町、村”^[13]。基于上述划分标准，根据2015年的人口普查结果可以明确，关东大都市圈由跨越茨城县、栃木县、群马县、埼玉县、千叶县、东京都、神奈川县、山梨县、静冈县1都8县的23个特别区、132个市、55个町、5个村构成，面积为1.4万平方公里，人口规模达到了3700万。

需要指出的是，日本除了“都市圈”概念，在1956年的《首都圈整备法》中还出现了“首都圈”概念。根据《首都圈整备法》，日本的首都圈包括整个关东地区及山梨县，面积为3.69万平方公里，人口超过4300万。日本相关法律对首都圈地域范围的界定，加之日本不同政府部门的政策差异、学术圈的独立研究，都在一定程度上造成了“首都圈”“东京都市圈”“关东大都市圈”等概念在日本的混用，然而这些概念有着不同的

地域口径。

3 都市圈概念与空间范围界定辨析

理清了“都市圈”概念产生的源头后，需要进一步辨析两方面的问题：一是“都市圈”和“都市区”概念在我国的使用情况；二是都市圈的“1小时通勤圈”和“1小时交通圈”的界定情况。

3.1 都市圈和都市区概念的使用

如上文所述，国内一直都存在“都市圈”与“都市区”两个概念并行使用的情况。国内对相关概念的介绍和系统研究起始于地理学界。周一星教授在1986年介绍了美国“都市区”概念及其运用情况^[14]。在与史育龙合著的《中国都市区和都市连绵区研究》中^[15]，周一星教授系统分析了20世纪90年代我国都市区形成的机制，提出了我国的都市区划分方案：①城市实体地域内非农业人口在20万人以上的地级市可设立都市区；②都市区的外围地域以县级区域为基本单元，需满足3个条件，即全县（或县级市）的GDP中来自非农产业的部分在75%以上、全县从事非农业经济活动的社会劳动力占全县社会劳动力总量的60%以上、与中心市直接毗邻或与已划入都市区的县（市）相毗邻。随后，宁越敏教授对这个方案进行了调整，并尝试对我国的都市区范围进行系统界定和划分^[16-17]。

20世纪90年代，我国部分经济学者如王建等人，充分借鉴日本首都圈的划定经验，尝试明确界定都市圈的含义，并提出了我国发展都市圈的相关设想^[18]。王建认为，都市圈是指在现代交通技术条件下，直径在200~300km、面积在4万~6万平方公里、人们可以在一天内乘汽车进行面对面交流的特定经济区域。至此，尽管都市圈与都市区二者同根同源，但国内学术界对二者的使用开始出现空间界定上的分歧。20世纪90

年代后期，江苏省启动了《江苏省城镇体系规划》的编制工作，“都市圈”这一概念正式进入规划政策层面^[19]，并逐步被规划界广泛运用^[20-21]。而在这个过程中，“都市圈”与“都市区”也渐渐演化成不同地域范围的两个学术概念。张京祥等学者认为，国际上的成熟都市圈中，核心城市区的面积一般在100~600km²，都市区的面积一般在1500~2000km²，都市圈的面积在1万~2万平方公里，而大都市圈的面积则可达3万平方公里^[22]；方创琳等学者提出，城市群空间范围的拓展会经历城市—都市区—都市圈—城市群（大都市圈）—大都市带（都市连绵区）的时空演进主线，并将都市圈确定为都市区空间发展的后续形态^[23]。

3.2 “1小时通勤圈”和“1小时交通圈”的界定

从美国都市区和日本都市圈范围界定的情况来看，它们倾向于以通勤圈来界定相关地域范围。中国城市规划设计研究院发布的《2022年度中国主要城市通勤监测报告》显示，该报告选取的44个样本城市2021年的通勤时间在60分钟以上的占比为13%^[24]。同时，该报告构建了通勤空间半径，即构建覆盖90%的中心城区通勤人口居住与就业分布的空间椭圆，以椭圆长轴定义通勤空间半径。研究表明，当前我国超大、特大城市的通勤空间半径一般为30~40km；北京市是通勤空间尺度最大的城市，通勤空间半径为41km。对于“1小时通勤圈”的地域范围，城市中心向外半径为30~40km的空间范围即可满足。但从客观上看，“1小时通勤圈”的范围容易忽略我国超大、特大城市的极限通勤情况。根据相关研究，上海市、北京市极限通勤的平均时间已经超过了90分钟，武汉市、成都市、杭州市等城市的则超过了70分钟^[25]。实际上，极限通勤更能客观地展现城市中心地区与外围

通勤地域的经济社会关系。

“1小时交通圈”的概念内涵则是在自然资源部发布的《都市圈国土空间规划编制规程》(报批稿)中明确的。该文件指出,“1小时交通圈”是指“以核心城市的城区边缘为起点,以高速公路、高速铁路与普通铁路、城际轨道、市郊铁路为主要交通方式的1小时交通可达范围所覆盖的区域范围”^[3]。在都市圈的范围划定方面,该文件提出以超大、特大城市为核心的都市圈划定基本参考值为主要核心城市周边半径为100~150 km的范围,其他都市圈的划定半径为60~100 km。根据这个标准对我国各都市圈进行校核可知,目前上海大都市圈以及南京、福州、成都等都市圈的空间范围(非规划范围)基本符合要求。总体而言,当前国内划定的都市圈相较“通勤圈”而言更像是“经济圈”,与我国早期提出的“城市经济区”“城市1小时经济圈”等概念较为类似,因此以“1小时交通圈”来划定都市圈更合适。

4 都市圈概念使用与空间范围划定建议

4.1 有效区分都市区、都市圈的概念

尽管“都市区”和“都市圈”概念同根同源,但我国学术界对二者一般都是区别对待的,只是缺乏正式的文件对它们进行区分。建议在国家政策层面,正式对这两个概念予以明确的区别、界定。

“都市区”可对应英文“Metropolitan Area”的表达,强化通勤区在其概念中的应用。结合一些学者提出来的城市人口规模门槛,可以尝试将“都市区”界定为:以一定城区人口规模(如200万以上)的城市为核心,以城市通勤区域为基本范围,包括城市核心周边经济社会高度一体化发展的地域空间单元。

“都市圈”建议对应英文“Metropolitan Region”,或者是目前欧美学术界常用的“City Region”,以强化“1小时交通圈”

在其概念中的应用。目前,《都市圈国土空间规划编制规程》(报批稿)中的界定均能适用。

4.2 有效开展都市区、都市圈的空间范围划分

对于都市区,应以通勤区域为主导,开展空间范围的划分,划分方法可以借鉴美国和日本的经验。具体而言,首先明确城市人口规模,将城区所覆盖的区(市、县)完整行政范围纳入核心城市范围;其次按照城市极限通勤情况,将与核心城市存在通勤关系的周边毗邻区(市、县)纳入考量范畴;最后明确周边毗邻的区(市、县)的组成,将去往核心城市的通勤人数超过常住人口1.5%的区(市、县)纳入都市区范围。对于都市区空间范围,超大、特大城市的都市区范围一般在1万平方公里左右,其他城市的都市区范围则更小。

对于都市圈,应强化以“1小时交通圈”为主导的空间范围划分^[26]。基于我国当前主要交通方式的发展情况,《都市圈国土空间规划编制规程》(报批稿)提出的以超大、特大城市为核心的都市圈按照半径100~150 km划定、其他都市圈按照半径60~100 km划定的方案,总体较为适宜。具体而言,首先明确城市人口规模,将城区所覆盖的区(市、县)完整行政范围纳入核心城市范围;其次按照“1小时交通圈”半径,综合考虑经济社会因素,将“1小时交通圈”半径覆盖到的周边毗邻区(市、县)纳入都市圈范围。对于都市圈空间范围,超大、特大城市都市圈范围一般在3万~6万平方公里,其他类型城市(200万以上城市人口)的都市圈范围一般在1万~3万平方公里。

4.3 推动都市区概念与空间范围划定的运用

随着《都市圈国土空间规划编制规程》(报批稿)的发布,都市圈的概念与

划定应用将越来越规范。与此同时,随着国家发展和改革委员会批复了若干都市圈发展规划,各都市圈的地域范围也将得到全面认可与落实。与之形成对比的是,在都市区的概念运用及其空间范围划定的实践中,还存在诸多的混淆与不确定性。早在1986年,周一星教授就呼吁学习国外相关经验,尝试建立“城市经济统计区”概念^[14]。在我国,进一步采用政策文件规范“都市区”概念,并将其运用在地域划定的实践中,具有重要意义。一方面,我国现行的城市统计是以行政区划范围为统计口径的,可以借鉴这个经验,建立类似于国外都市区的统计地理单元,并构建可比较的城市统计口径;另一方面,划定通勤意义上的都市区范围,也有助于地方政府开展城市“一体化地区”的规划和建设工作。

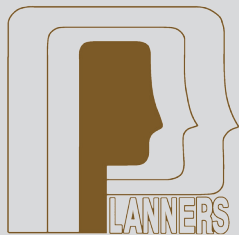
5 结语

目前,我国都市圈的概念使用经常与都市区混淆。从对“都市圈”和“都市区”概念的追溯来看,二者同根同源,均对应美国使用的“Metropolitan Area”。但20世纪90年代以来,随着我国学术界和相关政策文件对二者广泛、持续的运用,这两个概念的内涵已出现明显分化。笔者通过对国外类似概念的溯源以及国内运用的辨析,建议以《都市圈国土空间规划编制规程》(报批稿)中的界定为基础,进一步区分都市圈与都市区的概念内涵及空间范围划定方法。“都市圈”可对应英文“Metropolitan Region”或者“City Region”,采用城市“1小时交通圈”的空间范围划定;“都市区”可对应英文“Metropolitan Area”,采用城市“通勤圈”的空间范围划定。随着国内相关规程的发布,都市圈的概念内涵与实践应用将会更加规范。而由我国地理学者翻译引入的“都市区”概念,则还有待政策文件的进一步明晰与推广。■

[参考文献]

- [1] 国家发展和改革委员会. 关于培育发展现代化都市圈的指导意见 (发改规划〔2019〕328号)[Z]. 2019.
- [2] 肖金成, 史育龙, 申兵, 等. 中国特色城镇化道路的内涵和发展途径[J]. 宏观经济管理, 2008(11): 19-22.
- [3] 自然资源部. 都市圈国土空间规划编制规程 (报批稿)[Z]. 2021.
- [4] 上海市规划和自然资源局. 上海市城市总体规划(2016—2040)报告(草案公示版)[R]. 2016.
- [5] 熊健, 孙娟, 屠启宇, 等. 都市圈国土空间规划编制研究——基于《上海大都市圈空间协同规划》的实践探索[J]. 上海城市规划, 2021(3): 1-7.
- [6] 邹军. 都市圈与都市圈规划的初步探讨——以江苏都市圈规划实践为例[J]. 现代城市研究, 2003(4): 29-35.
- [7] Gardner T. Changes in Metropolitan Area Definition, 1910-2010 [R]. 2021.
- [8] Office of Management and Budget. Standards for Defining Metropolitan and Micropolitan Statistical Areas[S]. 2000.
- [9] Office of Management and Budget. 2010 Standards for Delineating Metropolitan and Micropolitan Statistical Areas [S]. 2010.
- [10] Dickinson Robert E. The Metropolitan Regions of the United States[J]. Geographical Review, 1934(2): 278-291.
- [11] 木内信藏. 都市地理学研究[M]. 东京: 古今书院, 1951.
- [12] 小林博. メトロポリタン? エリアに関する若干の問題[J]. 人文地理, 1957(5): 383-394.
- [13] 日本总务省统计局. 統計表で用いられる地域区分の解説[EB/OL]. <https://www.stat.go.jp/data/kokusei/2000/guide/2-01.html>, 2018-08-25.
- [14] 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.
- [15] 胡序威, 周一星, 顾朝林. 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.
- [16] 谢守红, 宁越敏. 中国大城市发展和都市区的形成[J]. 城市问题, 2005(1): 11-15.
- [17] 宁越敏. 中国都市区和大城市群的界定——兼论大城市群在区域经济发展中的作用[J]. 地理科学, 2011(3): 257-263.
- [18] 王建. 美日区域经济模式的启示与中国“都市圈”发展战略的构想[J]. 战略与管理, 1997(2): 1-15.
- [19] 王学锋. 区域城镇体系规划的探索和创新——《江苏省城镇体系规划》编制工作的回顾剖析[J]. 规划师, 2003(2): 72-76.
- [20] 邹军, 王学锋. 都市圈规划[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2005.
- [21] 顾朝林. 都市圈规划: 理论·方法·实例[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2007.
- [22] 张京祥, 邹军, 吴启焰, 等. 论都市圈地域空间的组织[J]. 城市规划, 2001(5): 19-23.
- [23] 方创琳, 鲍超, 马海涛. 2016 中国城市群发展报告[M]. 北京: 科学出版社, 2016.
- [24] 住房和城乡建设部城市交通基础设施监测与治理实验室, 中国城市规划设计研究院, 百度地图. 2022 年度中国主要城市通勤监测报告[R]. 2022.
- [25] 华夏幸福产业研究院. 中国都市圈极限通勤研究[M]. 北京: 清华大学出版社, 2019.
- [26] 汪光焘, 李芬, 刘翔, 等. 新发展阶段的城镇化新格局研究——现代化都市圈概念与识别界定标准[J]. 城市规划学刊, 2021(2): 15-24.

[收稿日期] 2022-04-24



“规划师论坛”栏目 2022 年每期主题

- 第一期: “双碳”目标下的规划探索与应对
第二期: TOD 模式与站场经济圈规划
第三期: 城市体检评估制度与规划实践
第四期: 土地征收成片开发方案编制探索
第五期: 基于“七普”的人口结构与规划应对
第六期: 要素流动与区域空间治理
第七期: 国土空间规划发展与城乡规划学科建设
第八期: 基于“三调”的用地结构与建设用地高效发展
第九期: 城市更新行动计划与制度保障
第十期: 共同富裕与规划公平
第十一期: 流域国土空间规划与生态保护
第十二期: 责任规划师制度与城乡精细化治理