



规划师

PLANNERS

ISSN 1006-0022
CN 45-1210/TU

中文核心期刊
中国科技核心期刊
RCCSE中国核心学术期刊

中国学术期刊综合评价数据库统计源期刊·中国学术期刊网络出版总库全文收录期刊·《中国学术期刊(光盘版)检索与评价数据规范》执行优秀奖



本期主题
区域协调发展与都市圈发展规划(上)

2020 / 03
No.303 第36卷



期刊基本参数: CN45-1210/
TU*1985*J*A4*92*zh*P*
¥ 40.00*10000*13*2020-03

顾问单位: 中国城市规划协会

主管单位: 广西师范大学

主办单位: 广西期刊传媒集团有限公司

承办单位: 华蓝设计(集团)有限公司
雅克设计有限公司

协办单位: 武汉市土地利用和城市空间规划研究中心

武汉市规划研究院

中国航空规划设计研究总院有限公司

华建集团华东建筑设计研究院有限公司规划建筑设计院

上海市城市建设设计研究总院(集团)有限公司

赣州市城乡规划设计研究院

成都市规划设计研究院

重庆市规划设计研究院

西安建大城市规划设计研究院

广东省城乡规划设计研究院

沈阳市规划设计研究院

华侨大学建筑学院

深圳市城市规划设计研究院有限公司

西安市城市规划设计研究院

长春市城乡规划设计研究院

长安大学建筑学院

广州市城市规划勘测设计研究院

吉林省城乡规划设计研究院

福州市规划勘测设计研究总院

沈阳新建大城市规划设计有限公司

中国城市规划设计研究院深圳分院

深圳市华阳国际工程设计股份有限公司

四川省城乡规划设计研究院

上海交通大学设计学院

目次

规划师论坛

- 5 “都市区”“都市圈”“城市群”概念辨识与转变 马向明, 陈 洋, 陈昌勇, 熊丽芳
- 12 新时期我国都市圈治理的新逻辑与变革方向探讨 龙茂乾, 李 婉, 扈 茗, 欧阳鹏, 卢庆强
- 17 西雅图大都市区空间协同发展思路及其启示 王智勇, 李 纯, 王纪武, 刘合林
- 24 治理视角下深圳都市圈协同发展探索 邱凯付, 陈少杰, 罗 彦

规划设计

- 31 景观指数化视角下的榆林古城文化景观特征解析及格局修补 黄嘉颖, 赵伟伟
- 39 边缘效应下的烟台历史文化核心地段更新设计方法 邢 忠, 郑 尧, 刘玉龙

规划广角

- 44 城市轨道交通规划建设模式绿色化转型思考 陈 蓉, 黄鼎曦

本刊声明

1. 本刊所发表作品均为作者观点, 并不一定反映编委会和编辑部的立场。
2. 本刊对来稿保留修改权, 有特殊要求者请事先声明。
3. 本刊对所发表作品享有中文专有版权, 请勿一稿多投。
4. 本刊对所发论文享有电子版权, 如有异议, 请事先声明。
5. 本刊现被《中国学术期刊网络出版总库》及 CNKI 系列数据库收录, 其作者文章著作权使用费与本刊稿酬一次性给付。如作者不同意文章被收录, 请在来稿时向本刊声明。
6. 本刊所载文章, 均经作者授权, 任何转载、翻译或结集出版均须事先得到本刊编辑部和作者的书面许可。
7. 限于人力和财力, 来稿一律不退, 如三个月内未见采用通知, 作者有权将稿件另行处理。

编辑出版: 《规划师》杂志社

地 址: 广西南宁市青秀区月湾路1号
南国弈园6楼

邮政编码: 530029

电子信箱: planner@21cn.net

网 址: www.planners.com.cn

电 话: 社长室: 0771-2438005

编辑部: 0771-2437582 2436290

发行部: 0771-2438012 2436285

广告部: 0771-2438011 2418728

传 真: 0771-2436269

刊 号: ISSN 1006-0022
CN 45-1210/TU

广告经营许可证: 450106084

账户名: 规划师杂志社

账 号: 45001604843052500696

开户行: 中国建设银行股份有限公司南宁云景路支行

国内总发行: 南宁市邮政局

国内邮发代号: 48-79

国际总发行: 中国图书贸易总公司(北京399信箱)

国际邮发代号: 4750M

定 价: 40元(人民币)

订 购: 全国各地邮局

邮 购: 《规划师》杂志社

主 编：雷 翔
副 主 编：毛蒋兴
助理主编：陈 玉 欧阳东
理事会理事长 侯百镇
理事会副理事长 徐 兵
本期责任编辑 梁志霞
栏 目 编 辑 梁 倩
美 术 编 辑 田 锟

社 长：沈伟东
副 社 长：徐 兵 熊元鑫
编辑部主任 刘 芳
经营部主任 杨一虹
设计部主任 唐春意

顾问编委（以姓氏笔画为序）：
马武定 王建国 王静霞 文国玮 吕 斌 任致远 闫小培
李长杰 李兵弟 吴庆洲 吴志强 余柏椿 邹时萌 邹德慈
张兴国 张庭伟 陈秉钊 陈晓丽 赵友华 赵宝江 柯焕章
耿毓修 唐 凯 崔功豪 戴 逢 戴舜松

编委（以姓氏笔画为序）：
丁成日 王世福 王 浩 王涌彬 王 燕 毛 兵 毛蒋兴
邓兴栋 刘延松 刘 璨 李 异 李 琪 李 越 余 颖
张 兵 陈 韦 陈 阳 陈 亮 武 联 范钟铭 罗 鎔
周建军 郑振华 赵万民 段 进 侯百镇 袁敬诚 顾朝林
徐 兵 高黄根 唐 波 黄卫东 黄建云 韩高峰 彭震伟
蒋应红 曾九利 温春阳 疏良仁 雷 翔

51 老年视角下社区日常消费性服务设施的感知与使用研究

彭 科，金 瑞，唐 诚，兰艺萱，刘 刚

58 浙江黄岩乌岩古村传统村落空间结构与家族社会关联研究

杨贵庆，蔡一凡

系列专版

65 粤港澳大湾区中微观创新空间设计 ——以佛山三龙湾为例

刘洁贞，曾艺元，李 颖，王 磊

73 淮南市“多规合一”规划对城市空间特色规划的指导研究

袁 勇，王 磊

79 基于创新网络理论的宁波甬江科创大走廊规划探讨

谭宇文，袁宇昕，张 翔

86 FLUS 模型对佛山城镇建设适宜性评价的验证与修正分析

招 晖，陈昌勇

《规划师》驻上海办事处

地址：上海市静安区海防路 421 号
静工园 1 号楼 6 楼 A 区
华建集团华东建筑设计研究院
有限公司规划建筑设计院
邮编：200040
主任：莫 霞
电话：021-52569588-8623

《规划师》驻南京办事处

地址：南京市雨花台区软件大道 119 号
丰盛商汇新 5 号楼 4 楼
南京城理人城市规划设计有限公司
邮编：210012
主任：潘春燕
电话：025-52275065

《规划师》驻太原办事处

地址：太原市杏花岭区府西街 9 号
王府商务大厦 A 座 8 层 G 室
德圣工程有限公司
邮编：030002
主任：张晋平
电话：0351-3523512

《规划师》驻海口办事处

地址：海口市玉沙路 19 号
雅克设计有限公司
邮编：570125
主任：蔡正英
电话：0898-68546170

印 刷：广西壮族自治区地质印刷厂

出版日期：2020 年 2 月 15 日

读者所订杂志如有装订、印刷质量问题，
请与《规划师》杂志社发行部联系。



CONTENTS

CN45-1210/TU*1985*J*A4*92*zh*P*40.00*10000*13*2020-03

Advisory

Ma Wuding
Wen Guowei
Yan Xiaopei
Wu Qingzhou
Zou Shimeng
Zhang Tingwei
Zhao Youhua
Geng Yuxiu
Dai Feng

Editors:

Wang Jianguo
Lv Bin
Li Changjie
Wu Zhiqiang
Zou Deci
Chen Bingzhao
Zhao Baojiang
Tang Kai
Dai Shunsong

Wang Jingxia
Ren Zhiyuan
Li Bingdi
Yu Bochun
Zhang Xingguo
Chen Xiaoli
Ke Huanzhang
Cui Gonghao

Editorial Board:

Ding Chengri
Wang Yongbin
Mao Jiangxing
Liu Gong
Li Yue
Chen Wei
Wu Lian
Zhou Jianjun
Duan Jin
Gu Chaolin
Tang Bo
Han Gaofeng
Zeng Jiuli
Lei Xiang

Wang Shifu
Wang Yan
Deng Xingdong
Li Yi
Yu Ying
Chen Yang
Fan Zhongming
Zheng Zhenhua
Hou Baizhen
Xu Bing
Huang Weidong
Peng Zhenwei
Wen Chunyang

Wang Hao
Mao Bing
Liu Yansong
Li Qi
Zhang Bing
Chen Liang
Luo Bin
Zhao Wanmin
Yuan Jingcheng
Gao Huanggen
Huang Jianyun
Jiang Yinghong
Shu Liangren

Planners Forum

- 5 Identification and Transformation of the Concepts of Metropolitan Area, Metropolis Area, and Urban Agglomeration
Ma Xiangming, Chen Yang, Chen Changyong, Xiong Lifang
- 12 Metropolitan Area Governance and Future Reform in China
Long Maoqian, Li Wan, Hu Ming, Ouyang Peng, Lu Qingqiang
- 17 Spatial Coordination and Innovative Development in the Seattle Metropolitan Area
Wang Zhiyong, Li Chun, Wang Jiwu, Liu Helin
- 24 Shenzhen Modern Metropolitan Area Coordinated Development From Governance Viewpoint
Qiu Kaifu, Chen Shaojie, Luo Yan

Planning and Design

- 31 Character Analysis and Pattern Repair of Cultural Landscape in Yulin Ancient Town From Landscape Indexation Viewpoint
Huang Jiaying, Zhao Weiwei
- 39 Yantai Core Historical Area Regeneration Design with Edge Effect
Xing Zhong, Zheng Yao, Liu Yulong

Planning Roundup

- 44 Green Transition of Urban Rail Transit Planning and Construction Model
Chen Rong, Huang Dingxi
- 51 Perception and Use of Neighborhood Consumptive Facilities from the Perspective of Senior People
Peng Ke, Jin Rui, Tang Cheng, Lan Yixuan, Liu Gang
- 58 Correlation Between Spatial Structure and Familial Society of Wuyan Ancient Village, Huangyan District of Zhejiang Province
Yang Guiqing, Cai Yifan

Guangdong Column

- 65 Middle and Small Innovation Space Design in the Guangdong-Hongkong-Macau Great Bay Area
Liu Jiezheng, Zeng Yiyuan, Li Ying, Wang Lei
- 73 A Study on the Guidance of Multi-plan Integration on Urban Spatial Character Plan, Huainan City
Yuan Yong, Wang Lei
- 79 Yongjiang Science and Innovation Corridor Planning Based on Innovation Network Theory, Ningbo
Tan Yuwen, Yuan Yuxin, Zhang Xiang
- 86 A Positive Study of Urban Construction Suitability Evaluation Based on FLUS Model, Foshan
Zhao Hui, Chen Changyong

Chief Editor: Lei Xiang
Associate Chief Editor: Mao Jiangxing
Deputy Chief Editor: Chen Yu, Ouyang Dong
Director: Shen Weidong
Associate Director: Xu Bing, Xiong Yuanxin
Presidents of Council: Hou Baizhen
Vice Presidents of Council: Xu Bing
Director of Editorial Dept: Liu Fang
Director of Business Dept: Yang Yihong
Director of Art Dept: Tang Chunyi
Editor in Charge: Liang Zhixia
Column Editor: Liang Qian
Art Editor: Tian Kun

Advisory Committee: China Association of City Planning
Competent Organization: Guangxi Normal University
Sponsor: Guangxi Media Group Co., Ltd
Organizer: APCE Design Group, Hualan Design & Consulting Group
Edited and Published by: Magazine Office of Planners

Ad.Licence: NO.07,GICAT
Domestic Distributor NO.: 48-79
International Distributor:
China International Book Trading Corporation(P.O.B399,Beijing,China)
International Distributor No.: 4750M
Subscribe to: All Post Offices in China
Mail Order: Magazine Office of Planners

Address:
6/F,Office Building of Nanguoyiyuan,No.1 Yuewan Road,Qingxiu District,Nanning, Guangxi.China
530029
Tel: (86-771)2438005 2436290 2436285
Fax: (86-771)2436269
E-mail: planner@21cn.net
Homepage: www.planners.com.cn
No: ISSN 1006-0022
CN 45-1210/TU
Price: RMB ¥ 40

本期主题：区域协调发展与都市圈发展规划（上）

【编者按】2019年2月，国家发展和改革委员会就培育发展现代化都市圈专门发布指导意见，都市圈正式成为国家治理体系中重要的调控单元，成为区域协调发展的突破口。尽管我国都市圈发展已取得一定经验，但仍面临着协调发展的领域有限、系统性的顶层设计不足、协调机制和执行保障机制缺乏等问题。因此，本期“规划师论坛”栏目以“区域协调发展与都市圈发展规划”为主题，在深入剖析相关概念及内涵的基础上，探讨新时期都市圈治理的逻辑和方向，并详细介绍美国西雅图大都市区，以及我国深圳、济南、福州和武汉等都市圈协调发展规划的方法与策略，以供读者参考。

“都市区” “都市圈” “城市群” 概念 辨识与转变

□ 马向明，陈 洋，陈昌勇，熊丽芳

【摘 要】文章通过回顾国际上不同国家提出“都市区”“都市圈”“都市带”等概念的背景及目的，辨析这些概念的内涵，分析相关概念在中国化过程中的起伏变化及其原因，指出“城市群”概念在中国得到广泛认可是与“市带县”的城市制度相关的，而在核心大都市影响力不断增大、“大城市病”日益突出及空间形态不断连绵的背景下，传统空间尺度下的城市区域治理受到挑战，“都市圈”概念再度兴起，都市地区发展也将在产业逻辑、交通组织和治理模式等方面发生新的转变。

【关键词】都市区；都市圈；城市群；都市带；治理

【文章编号】1006-0022(2020)03-0005-07 【中图分类号】TU981 【文献标识码】A

【引文格式】马向明，陈洋，陈昌勇，等. “都市区” “都市圈” “城市群” 概念辨识与转变 [J]. 规划师，2020(3): 5-11.

Identification and Transformation of the Concepts of Metropolitan Area, Metropolis Area, and Urban Agglomeration/
Ma Xiangming, Chen Yang, Chen Changyong, Xiong Lifang

[Abstract] This article reviews the background and purpose of the concepts of metropolitan area, metropolis area, and megalopolis proposed by scholars from different countries. The analysis of the fluctuations of related concepts in their sinicization shows the widespread of the concept of urban agglomeration is related to the establishment of a new city management system in China. But the concept of metropolitan area is emerging again since the governance of urban region on traditional spatial scales has been challenged due to increasing influence of core metropolises, the "big city disease" and urban spatial integration. Meanwhile, the development of urban areas will also undergo new changes in industrial development logic, transportation organization, and governance models.

[Keywords] Metropolitan area, Metropolis area, Urban agglomeration, Megalopolis, Governance

2019年2月，国家发展和改革委员会发布《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》，“都市圈”这一概念引起了广泛关注。中国是个绝对不缺概念的国家，各种名词、概念经常“满天飞”，几年前国家“十一五”规划就明确提出“要把城市群作为推进城镇化的主体形

态”的官方表述。在政策作用区范畴有“城市群”“都市圈”这样的名词^[1]；而在学术领域，还有“巨型城市区域”“城市带”“都市区”等各种叫法。这些概念产生的背景是什么？概念间相互关系是什么？这些问题值得在开展实践工作前加以深究。

【作者简介】 马向明，教授级高级规划师，广东省城乡规划设计研究院总规划师。

陈 洋，高级规划师，广东省城乡规划设计研究院政策研究中心主任。

陈昌勇，教授级高级规划师，广东省城乡规划设计研究院四所副所长。

熊丽芳，规划师，现任职于广东省城乡规划设计研究院。

1 概念溯源

1.1 “都市区”“都市圈”“都市带”：两种尺度各有侧重的3个概念

工业化驱动下的城市高度聚集带来一系列“城市病”。19世纪末，霍华德在《明日的田园城市》一书中首次提出“Town Cluster”的概念，希望通过区域性城市组合的方式解决单个大城市的“城市病”问题^[2]。在霍华德的倡导推动下，英国开始了在大城市外围建设田园城市的运动，美国也出现了郊区化的趋势。在这样的背景下，美国管理和预算总署在1910年人口普查时提出了“大都市区”(Metropolitan District)的概念，后来进一步标准化为“大都市统计区”(Metropolitan Statistical Area, 简称“MSA”)，1990年开始将各类都市统计区统称为“都市区”(Metropolitan Area)^[3]。在这个概念里，“Metropolitan”是指由多个“City”组合成的地域组织，这个概念是应统计需求而生的，郊区化人口与中心城区之间存在着非常紧密的关联，但其所生活的地域可能超越了传统的城市和县管辖范围，需要一种新的统计范畴，以更好地识别该地域的人口分布情况，并以此为依据指导项目的资金分配、标准制定及实施。

第二次世界大战之后的城市重建和人口爆发，为大都市地区带来挑战。英国《大伦敦规划(1947)》以绿环的划定和外围地区新城的建设将这个时期大都市地区的规划定调为“防止城市扩张”；日本面对战后人口向东京的聚集，也开始探索在更大的地域范围实施城市功能的“疏散计划”。1951年，日本木内信藏提出了大城市三地带学说^[4]，为大都市地区的规划奠定了理论基础。日本在1958年编制了《第一次首都圈建设规划》，开启了日本都市圈规划的实践。日本的首都圈规划同时借鉴了美国大都市区定量化的方法和英国大伦敦规划的实践经

验，强调城镇间和中心、边缘之间的关系，是一种自上而下的干预^[5]。

1957年戈特曼针对美国东海岸提出“Megalopolis”(大都市带)的概念^[6]，在戈特曼看来，大都市区是大都市带的组成单元^[7]。“都市带”的提出为观察要素在城市的集聚规模及城市之间的关联性提供了一个新视角，其后这个概念引起了学界的广泛关注和持续研究，开辟了城市研究的一个新领域。当然也有不同的看法，如芒福德批判说：“大都市带并不是一种新型的城市空间形态，只是由于大城市地区的人口爆炸而导致的一种‘类似城市混合体’(Urbanoid Mishmash)”^[8]。

从以上3个概念产生的背景和目的看，“都市区”“都市圈”“都市带”是两种尺度各有侧重的3个概念。“都市区”“都市圈”其实是看待同一个现象的两种视角，背后显现出美国和日本都市治理理念与国家制度环境的差异。“都市区”概念的建立以统计为主要目的，希望客观地描绘出城市之间的相互关联性，其是在美国的税收分配以人口统计为基础的制度背景下被提出的；而日本的“都市圈”概念的建立与其中央集权的制度背景及东亚国家政府对事物的强干预传统相关，“都市圈”概念的出现是以政府规划为目的的，是上级政府通过都市圈规划来干预中心城市的过度集聚，以实现“大城市病”的防范及国家的均衡发展。相较而言，“都市带”是一个尺度更大的学术研究的概念，20世纪50年代被提出后，在全球化的推动下出现了“全球城市区域”等的发展演变，但在西方并没有看到有国家开展过都市带规划，直到1999年欧盟正式发布《欧洲空间发展展望(ESDP)》^[9]，“都市带”的概念才开始与官方政策相结合。

1.2 “都市区”“都市圈”“都市带”3个概念的中国化

20世纪80年代，周一星教授提出

中国应该借鉴西方国家的“城镇化地区”(Urbanized Area)概念提出中国自己的城市实体地域统计概念，起初命名为“近城(镇)区”^[10]，后修改为“城市(镇)统计区”^[11]，但由于在中国的城市区域管理中一直未建立起完整的、标准化的统计数据与资源调配之间的挂钩关系，且当时中国许多大城市中心尚未与外围地区产生紧密的经济联系，这一概念并没有引起足够的关注。

20世纪90年代后中国城市化进程加速，城市依托其集聚效应、规模效应和扩散效应等，成为区域经济社会发展的“引擎”，不少大城市在空间形态上出现“中心—边缘”的圈层结构，于是国内学者开始探讨都市圈相关议题，包括都市圈的内涵与范围界定、发展战略与空间规划等，南京、杭州等中心城市政府也开始探索编制都市圈规划，以期通过都市圈的培育建设，促进都市圈核心与周边地带的紧密合作与分工，发挥集聚效应，提升区域整体的核心竞争力。但由于这时国家的城市化政策是“严格控制大城市规模，合理发展中小城市”，因而以促进集聚为目标的“都市圈”概念也并未得到全面推广。

“都市带”的相关概念在20世纪60年代就开始通过学术界进入中国，早于“都市区”和“都市圈”，但多翻译自国外文献，涉及面很广，没有统一的概念界定，先后出现了“巨型都市带”“城市连绵区”“(大)都市圈”“城市群”等多种翻译^[11-14]。由于“Megalopolis”概念描述的是美国东北部大西洋沿岸城镇密集地区，这一区域不仅有多个人口规模巨大的核心城市，还有众多与核心城市有着紧密交通和经济联系的中小城市。这些译法都在不同层面阐释了“Megalopolis”概念，难以断论哪个译法更准确。但此后，“城市群”这个概念与中国的政策方向产生共鸣，“都市带”这个概念也在以“城市群”实现中国化

后被提出。

20世纪80年代中期,中国确立了“市带县”的行政区划模式,为强化对市域范围的城市发展指导,开展了与行政层级相对应的各级城镇体系规划,并纳入法定空间规划体系,城市群的研究和规划实践开始进入行政管理层面。一方面,在“市带县”的行政区划模式下,中国城市政府在整个市域辖区内拥有强大的行政统筹能力,即可以调动市域范围内的多种资源参与全球竞争与合作,“城市(镇)群”恰好与中国这种“城市区域化”行政管理模式相适配。另一方面,20世纪90年代以来,经济全球化重塑了全球经济、社会与空间景观,并与信息网络、快速交通等技术影响相叠加,进而使空间网络化成为城市区域空间组织中的普遍现象^[15]。2001年中国加入世界贸易组织之后,国内大城市与世界的联系进一步加强,全球化带来的产业国际分工与协作,促使城市之间要加强联接,若干个城市往往抱团协作,以“城市群”的形式参与国际竞争与合作。于是,“城市群”战略(即将相互毗邻且发展势头较好的若干城市集中起来作为城市群,承当增长极^[16])往往被中央和各省(自治区)政府当作一种“施策工具”,用于引导区域资源要素的集中高效配置。国家“十一五”规划明确提出“要把城市群作为推进城镇化的主体形态”,清晰地表明了政府希望借助“城市群”战略打破行政壁垒、优化资源配置、统筹区域协调发展的初心。

由此,“城市群”概念最终在诸多概念中脱颖而出,成为热点。从“十五”时期到“十三五”时期,中国各地编制了大量的城市群规划。在知网中搜索篇名包含“城市(镇)群”的文献发文量进行趋势统计,也可以看出在2000年之后“城市(镇)群”在中国学术界日益受到关注,研究成果数量直线上升(图1)。

不过,在以城市群为主流的研究中,

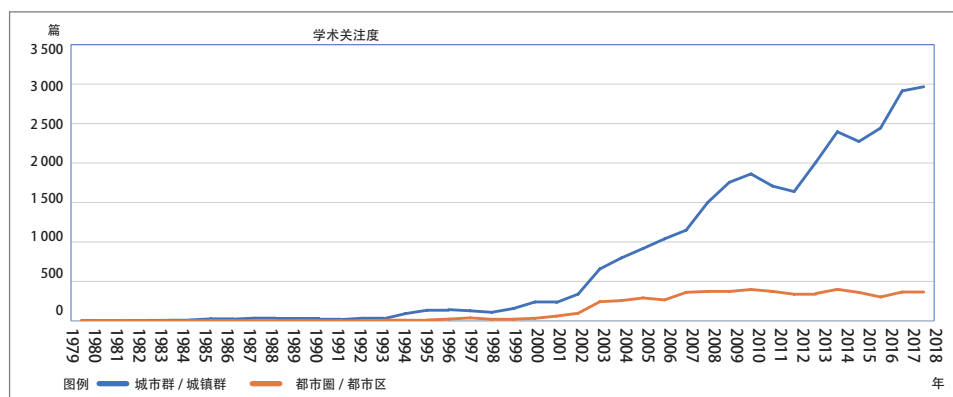


图1 关于城市(镇)群和都市圈(区)的学术关注度分析图
数据来源:中国知网。

关于都市圈的探讨也在近年逐渐增多,尤其在国家发展和改革委员会2019年2月发布《培育发展现代化都市圈的指导意见》后,都市圈正式进入官方主流视野。

“都市圈”概念的兴起,同样有其客观背景:首先,城市群中的核心大都市在融入国际分工网络中的作用越来越大,并逐渐成长为更大尺度的都市形态。其次,超大、特大城市的不断聚集,引发日益严重的“城市病”,而都市圈或许有望成为大城市疏解非核心功能、破解“大城市病”问题的一剂“良方”。最后,随着城市范围不断扩大,以市域辖区为界的行政管理模式带来的资源调配能力越来越捉襟见肘,迫切需要打破“行政区经济”壁垒,破除要素自由流动阻力,实现资源在更大范围的有效配置。因此,下文将对“都市圈”概念在中国兴起的背景进行更进一步的剖析。

2 当下“都市圈”概念的理解

2.1 新的时代背景下“都市圈”概念的再度显性

如上所述,当下“都市圈”概念在中国重新引起关注,主要是在3个背景下发生的。

背景之一是核心大都市影响力的不断增大。尽管过去中国一直将城市群作为参与区域乃至国际竞争的主体,但

最为成功的城市群,往往拥有至少一个强大的核心都市,作为城市群与更大的分工网络进行对接的主导性门户枢纽。根据英国“全球化与世界城市研究小组”(GaWC)的研究,2018年广州上升到了 α 级,深圳的排名也在55位^[17],而广州、深圳排名的迅速提升与其所在的珠三角城市群在全球网络中地位的整体提升是分不开的^[18]。在工业化初期,产业对低成本的土地资源、劳动力资源和便捷的物流交通区位的追求催生了低门槛的城镇化模式,并很快造成了“村村点火、户户冒烟”的工业化蔓延和区域扁平化发展局面。但是,随着近年来各项生产要素成本不断提高,粗放型工业化模式越来越难以为继,当企业与国内外生产消费网络发生越来越紧密的关联时,对信息、技术、资本、服务及高素质人才产生越来越大的需求,乡镇地区已难以满足这样的需求,于是区域中资源聚合度更高的核心地带成为优势地区,吸引着各种生产要素不断聚集,进而推动区域从扁平化走向极化。可以说,强大的城市群成就了核心都市,强大的核心都市也赋予了城市群更强的竞争力。

背景之二是核心都市的高度聚集引发的“大城市病”日益引起关注。广州、深圳等超大、特大核心城市的不断聚集,在提升自身乃至其所在城市群的竞争力的同时,也引发了日益严重的“大城市

病”，快速且大规模的人口聚集，导致核心区生活成本不断攀升，交通日益拥堵，环境日渐恶化，城市治理能力受到严峻挑战，促使政府开始通过更严格的管控措施抑制规模的快速膨胀，同时采取疏解行动将城市非核心功能向外围区域引导以缓解城市压力，如日本东京都市圈规划和我国的京津冀协同发展规划，都是以“疏解”为核心目标的。与此同时，越来越多的人群为降低居住成本而选择在更远的地方生活，进而也带来都市核心与边缘之间的通勤对流问题及公共服务配套问题。

背景之三是城市化空间形态的高度连绵对传统的“城市群”模型提出挑战。改革开放以来，我国经历了快速的工业化带动城镇化的发展历程，尤其在珠三角地区，工业化驱动城镇建设用地的快速增长和蔓延。随着产业集群的形成和专业化分工的深化，城市与产业园区高度分离，导致出现一种“园城分置”与城乡混杂并存的都市连绵形态，既不同于戈特曼提出的大都市带形态，也不同于T. McGee提出的Desakota形态，其形成的主要驱动力是城市中心地区与城市辖区边缘地区的外向型产业园区之间的相互作用^[19]。目前，珠三角都市连绵地区已经成长为东亚地区最大的城市连绵体^[20]。连绵成片的都市地区模糊了城市与城市之间的边界，人流、物流、信息流在整个连绵地区内部高频互动，其复杂性远远超过传统“城市群”概念下城市节点之间的流动，传统的“城市群”模型已经难以解释和应对这种高度连绵、边界模糊及密集流动的都市化地区的发展现实，传统以市域辖区为资源配置范围的发展模式也难以适应新的跨地域一体化发展需求，需要以“都市圈”模型打破行政区经济“画地为牢”的状况，重塑城市区域格局。

2.2 城市空间尺度变化与都市治理模式的转变

都市圈是一种介乎城市与区域之间

的城镇化形态，其作为一种治理概念的意义比作为空间形态概念的意义更为重要。传统的城市群规划与治理主要关注宏观尺度的议题，即主要将城市作为节点，研究城市外部的城际关系问题，如城市群网络中不同城市的职能分工、等级序列、内部与对外交通组织等。一般的城市规划与治理则重点关注市域行政辖区内部问题，如用地功能及各项设施的空间安排、辖区内不同区域的开发准则等。而都市圈作为一类较为特殊的治理对象，需要更多关注中观尺度问题，如城市中心地区与边缘地区之间的关系。但随着交通技术的发展和城市空间尺度的扩大，与都市圈连绵一体的边缘地区常常已经达到外围城镇，甚至超出行政边界到达相邻城市，如广佛都市圈早已出现跨城连绵形态，而纽约大都市区更是跨越4个州，尺度的变化给都市圈的治理带来新的挑战，表现在需要同时应对城市“外部问题内部化”和“内部问题外部化”的双重议题。

所谓“外部问题内部化”，即过去跨境协调的问题转变成都市圈内部的问题，如交通问题、环境保护问题等。以交通为例，过去以城际轨道交通衔接的地域已被城市连绵体包裹进都市圈范围内，由此需要从工程建设层面的一体化上升到管理层面的一体化，需要对跨城际的多种公共交通方式进行一体化整合和标准化的统一管理，以营造具有一致性的出行体验，进而构建“公交都市圈”。

所谓“内部问题外部化”，即原本城市内部的管理问题转变成需要城际协调的问题，如公共服务配套问题等。根据百度地图大数据分析，每天居住在佛山到广州上班的通勤人口已达27.8万，居住在广州到佛山上班的通勤人口也已达17.3万。如果城市政府仅负责辖区内部公共服务供给的模式，就与规模日益增大的跨城生活趋势发生了矛盾，异地居民在享受本地的教育、医疗等方面存

在一系列挑战，需要城市政府之间开展更多的协调工作，推动都市圈公共服务的共享。

因此，在都市圈范畴下，由于治理尺度超越了单个城市辖区，且小于将城市看作节点的城市群尺度，其治理模式也将发生根本性变化，需要都市圈内各城市以更大的政治智慧处理各项城际间事务。

2.3 都市区、都市圈和城市群相互关系的再审视

综上所述，都市区、都市圈和城市群在中国化的过程中各有不同的结局。

“城市群”与“都市圈”是不同尺度的概念已逐步成为共识，但“都市区”与“都市圈”这两个概念是什么关系呢？从概念的起源来说，是基于侧重点不同而已，但这两个概念“来到”中国若干年之后，已经在产生一些演化。例如，方创琳等人认为在集聚和扩散的核心动力下，中心城市经过“城市—都市区—都市圈—城市群”的时空演化过程^[21]，把都市区和都市圈作为对大都市地带演化阶段的描述。确实，城市群是城市体系发展至多中心和网络化的模式阶段，其通常由多个都市圈或都市区组成。以长三角城市群为例，其覆盖上海、浙江、江苏和安徽三省一市的27个大、中、小规模的城市^[22]，内部有上海都市圈、南京都市圈和杭州都市圈等多个具有区域影响力的都市圈，但除这些少数发展成熟或正在培育中的都市圈外，广阔地区分布的是区域影响能力一般的都市区。这些地区未来也会演化成为都市圈吗？这是值得思考的问题。

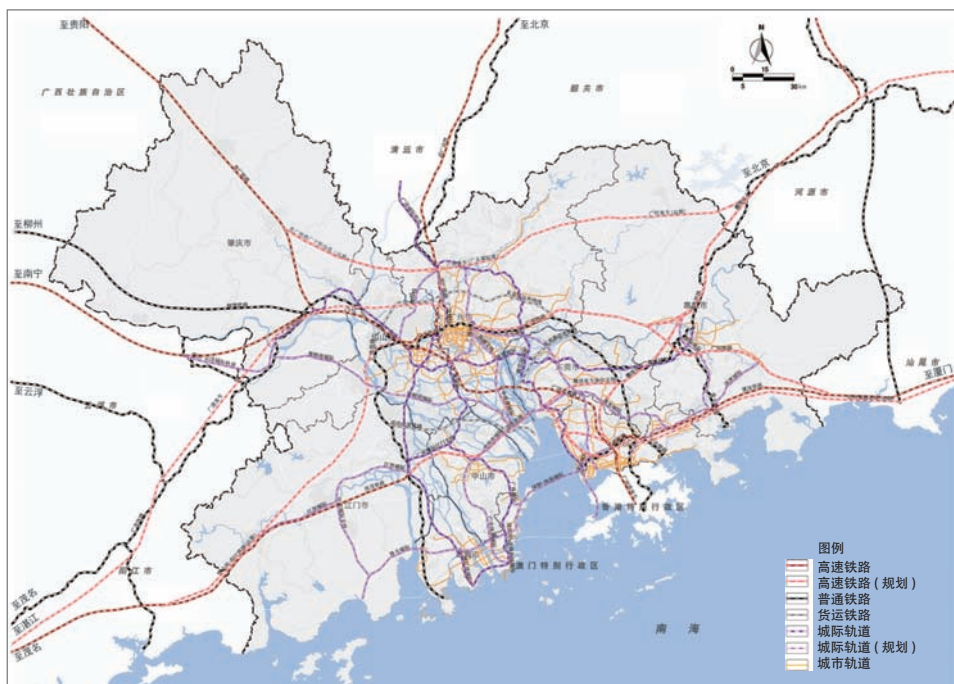
如果说都市圈是以中心城市为核心的城市组织方式，那么可以判定，城市群内部都市圈的发育、发展具有特殊性，换言之，在城市群内并非所有的都市区都能获得发展成为都市圈的机会。城市群内是否能够培育具有世界级或区域影

响力的单中心增长极，成为判断城市群内是否能够培育都市圈的关键。都市区是否具有演化成都市圈的条件判断依据如下：

其一，城市间行政等级的差异。自中国实行“市带县”制度后，城市间就出现了不同行政级别的差异，而行政力量在中国的制度环境下聚集资源的能力强大，因此可以发现，现今发育良好的都市圈内，城市间在行政等级上都存在差异。例如，珠三角的广佛都市圈和深莞惠都市圈，作为核心城市的广州和深圳，都比相邻的城市在等级上高一级。更高的行政级别，让核心城市在国家公共资源的聚集上，如交通、公共服务设施的配置方面享有优先权，从而创造向中心集聚的吸引力。而行政等级没有差异的城市间，如珠江西岸的珠海—中山—江门间，粤东的汕头—潮州—揭阳间，城市间公共资源的集聚能力没有什么差异，而上级政府在资源分配上往往会采取平衡的政策，在均衡化的发展模式下，难以形成都市圈的城市组织结构。

其二，区域性的生产性要素资源聚合能力。城市群是以多个城市间的产业分工协同为目标的城市网络，而都市圈则以综合性、多元化功能为特征。从产业链角度看，珠三角、长三角等具有全球竞争力的世界级城市群的背后，是不同的专业化城市及各自腹地间的专业化分工，如长三角的南京、苏锡常等地拥有高端制造业和教育等方面的优势，杭州、宁波等地在数字经济和民营经济方面具有优势，合肥则发挥其科技策源地的作用。而都市圈则要求科研设计、生产研发和市场运营等产业链高端环节的高度聚合，资本、人才和信息高频高效互动，如长三角中的上海都市圈就致力于建设全球有影响力的经济、金融、贸易、航运和科技创新五大中心，发挥全球总部经济的作用。

因此，一个城市群内部的城市间的组合关系，将会出现两种方式：以某个



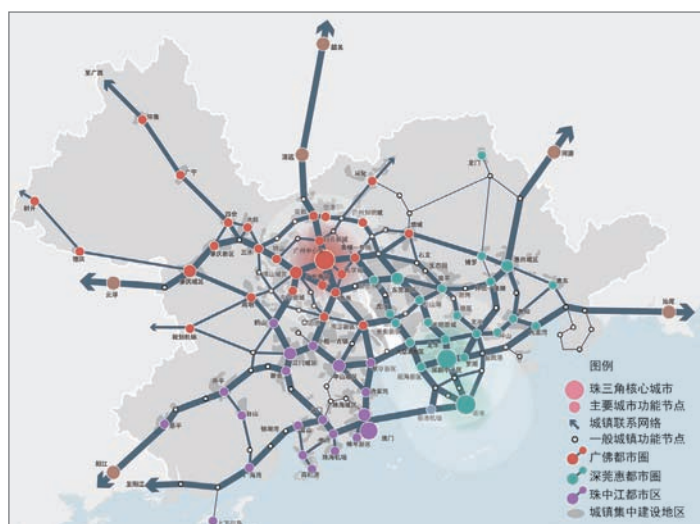


图3 粤港澳大湾区的功能联系网络示意图

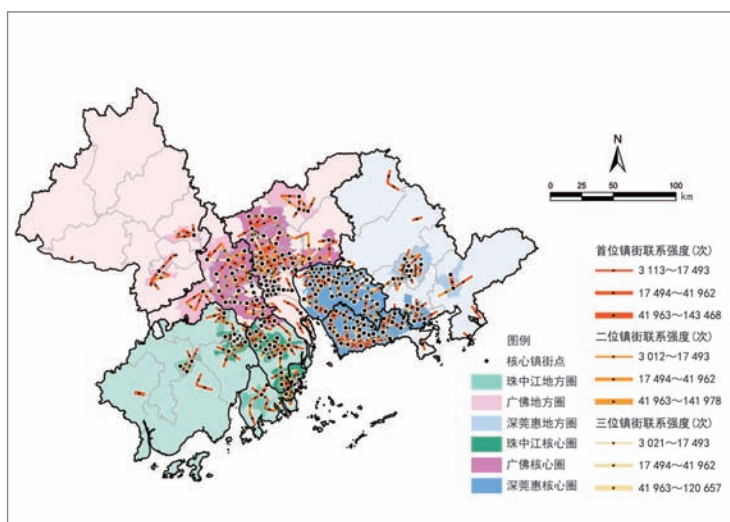


图4 珠三角人口来往联系强度示意图

将向更加精细化和系统化的产业创新驱动城市化的进程转变。在创新经济的逻辑下，人力资本变得比以往更加重要。一方面，资本、技术、信息等生产要素开始围绕人力资本汇聚；另一方面，教育、医疗、娱乐等人力资本密集型的服务业成为新的驱动力。这些要素和行业对人口密度有很高要求，同时又进一步吸引新的人口聚集。因此，区域发展格局进一步分化，资源高度聚合的大中城市、特大城市乃至都市圈逐渐成为创新经济的最佳载体及新的财富载体。

3.2 以多层次网络整合为核心的交通组织转变

目前国际上较为成熟的都市圈内部中央商务区、商业中心因其巨大的人流量，导致其轨道交通密度、换乘次数和运输能力都远高于其他地区，都市圈极核中心和副中心大都有轨道环线与都市快轨轨道制式支撑其客流集散，轨道枢纽中心与都市圈内部中心存在高度的重叠，并具有较强的相互促进作用。反过来，轨道交通枢纽中心也是中心的潜在培育地，政府决策者可以利用此特征将区域轨道交通枢纽与中心培育结合起来，构建高效、完善、一体化的城市群综合交通网络。

从近年来上海都市圈、广佛都市圈的跨城交通联系特征研究成果可以看出，都市圈内部的交通特征正在发生变化。中心与外围地区之间的双向通勤愈加明显^[23-24]，不再是“点—轴”、“中心—边缘”或简单的圈层结构特征，而是在轨道交通带来的时空压缩效应下扩大了都市圈外延范围，并不断培育出多中心的格局。而都市圈通常以“1小时通勤时间”界定其范围，这也意味着要努力构建多层次、多类型、各环节高效接驳的公共交通体系^[25]。因此，都市圈的公共交通组织既无法单纯依靠当前高速铁路系统，也不能简单地依靠延长、衔接各个城市的地铁交通线路来实现。在城际高速铁路、城市地铁交通线路之间，必须考虑通过市域快线系统或城际地铁系统进行接驳衔接，从而综合形成支持都市圈中心—各边缘间和跨城功能联系的轨道交通体系（图2）。

3.3 以跨城公共资源协调为核心的治理模式转变

回顾国内长三角、珠三角、京津冀等区域治理的实践可以看出，城市群的治理聚焦生产要素的组织（图3），以及生态、生活、生产空间的保护与发展等问题，在区域基础设施布局、土地功能管控和区域性重大平台布局等方面作出

统筹性的安排与要求^[26]。相对城市群而言，都市圈的尺度更小，面临的对象与问题更加集中，其中通勤人群高频跨城流动所产生的公共资源协调问题是治理的核心，并延伸到其他领域（图4）。可以观察到，过去二三十年间广佛都市圈内城市的互动在很大程度上是围绕跨城通勤推动交通基础设施建设，进而不断深化拓展到产业、生态、环保等领域。

借鉴国际上纽约、伦敦和东京都市圈的治理经验，中国都市圈治理应以广域及城际协调治理模式创新为核心，聚焦以下议题：一是公共服务供给与共享机制，推动都市圈核心与外围地带的公共服务设施均等化，尤其关注补齐同城化邻接地区的公共服务配套短板，同时推进跨城的医疗、卫生、教育和文化等优质公共服务资源的共享；二是增强都市圈内各城市居民对都市圈的认同感，通过公共空间塑造场所精神，如依托碧道建设和同根同源的历史文化遗存，打造“广佛之链”水岸公园等公共开敞空间，增强两市民众对都市圈的归属感、认同感；三是注重环境保护与灾害应对，构建都市圈命运共同体，如统一规划都市圈的生命线通道，制定预控都市圈生命线通道项目与行动，共同构建人与自然和谐共生的环境空间。

4 结语

中国快速且规模宏大的城镇化进程催生了各类城市与区域发展形态,城市与区域发展的观察者、研究者、决策者在拥有丰富样本的同时,也往往感到应接不暇,“都市区”“都市圈”“城市群”等诸多概念层出不穷,在现实应用过程中却常常相互混淆、替代,也缺乏明确的界定标准。在经历了长时间的混乱后,“城市群”概念逐渐通过官方文件形式在中国传播开来,各地也纷纷以城市群规划为抓手,提出区域发展战略,并广泛认可“以城市群作为城镇化的主体形态”这一提法。然而,随着部分先发地区核心都市地区的不断聚集及城镇连绵形态的不断拓展,越来越需要“都市圈”概念来解释新的城市区域发展现象,并在有别于单个城市和城市群的中观尺度上,探索与都市圈形态相适应的治理模式。

对此过程的梳理表明,任何一个理论或概念都不是孤立提出的,要想让理论或概念获得广泛接受,必须将其嵌入到所在的实践场景中,从是否与应用目的相互契合的视角重新加以审视。“城市群”概念在20世纪90年代末逐步流行,成为区域发展的主流战略,是与中国现实的城镇体系管理需要及行政力量统筹下的招商引资和生产性资源分配模式相契合的。而在中国当前以创新为核心的转型升级趋势及以轨道交通为主体的交通技术进步趋势下,城市区域治理的尺度和模式都在发生新的改变,而“都市圈”概念在近期重新引起广泛关注,正是在这样的背景下发生的。

相对于城市群的宏观尺度,处于中观尺度的都市圈更加关注人的活动,这与当前“以人为核心”的发展理念也是高度契合的。区域发展除了关心产业分工与集群、供应链与物流网络等问题,还将更多关注诸如中长距离通勤、跨城公共服务配套、公共空间营造、公共环

境联合整治及都市圈文化认同等围绕“人”展开的问题,在都市圈尺度下,这些问题越来越难以由单个城市应对,而是否能妥善处理这些问题,是对地方政府协同治理能力现代化的重大考验。

[参考文献]

- [1] 彭肿,顾朝林.城市化进程下中国城市群空间运行及其机理[M].南京:东南大学出版社,2011.
- [2] 埃比尼泽·霍华德.明日的田园城市[M].金经元,译.北京:商务印书馆,2010.
- [3] 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(34):18-26.
- [4] 董晓峰,史育龙,张志强,等.都市圈理论发展研究[J].地球科学进展,2005(10):1067-1074.
- [5] 谭纵波.东京大城市圈的形成、问题与对策——对北京的启示[J].国外城市规划,2000(2):8-11,43.
- [6] Gottmann J. Megalopolis or the Urbanization of the Northeastern Seaboard[J]. Economic Geography, 1957(3): 189-200.
- [7] Wang Qiuyan. On Sustainable Economic Development of U.S. Megalopolis: A Case Study of New York[D]. Tianjin: Tianjin Foreign Studies University, 2016.
- [8] 史育龙,周一星.关于大都市带(都市连绵区)研究的论争及近今进展述评[J].国际城市规划,2009(增刊1):160-166.
- [9] European Commission. ESDP: European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union[M]. Brussels: European Commission, 1999.
- [10] 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.
- [11] 周一星,史育龙.建立中国城市的实体地域概念[J].地理学报,1995(4):289-301.
- [12] 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.
- [13] 高汝熹,罗明义.城市圈域经济论[M].昆明:云南大学出版社,1998.
- [14] 姚士谋.中国的城市群[M].合肥:中国科技大学出版社,1992.
- [15] 张京祥,程大林.由行政区划调整到都

市区管治[J].规划师,2002(9):9-11,18.

- [16] 方创琳,宋吉涛,张薏,等.中国城市群结构体系的组成与空间分异格局[J].地理学报,2005(5):827-840.
- [17] GaWC. The World According to GaWC 2018[EB/OL]. <http://www.lboro.ac.uk/gawc/world2018t.html>, 2018-11-13.
- [18] 程遥,赵民. GaWC 世界城市排名的内涵解读及其在中国的应用思辨[J].城市规划学刊,2018(6):54-60.
- [19] 马向明,陈洋,黎智枫.粤港澳大湾区城市群规划的历史与展望[J].城市规划学刊,2019(6):23-33.
- [20] World Bank. East Asia's Changing Urban Landscape: Measuring a Decade of Spatial Growth[R]. Washington, DC: World Bank, 2015.
- [21] 方创琳,宋吉涛,蔺雪芹,等.中国城市群可持续发展理论与实践[M].北京:科学出版社,2010.
- [22] 中共中央,国务院.长江三角洲区域一体化发展规划纲要[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-12/01/content_5457442.htm, 2019-12-01.
- [23] 钮心毅,王垚,刘嘉伟,等.基于跨城功能联系的上海都市圈空间结构研究[J].城市规划学刊,2018(5):80-87.
- [24] 刘玮辰,陆玉麒,徐昀.南京都市圈空间相互作用时空演变分析[J].人文地理,2017(2):65-71.
- [25] 孙永海,马亮,邓琪,等.人性化交通出行角度的都市圈空间尺度研究[J].规划师,2014(7):32-39.
- [26] 马向明,陈昌勇,刘沛,等.强联系多核心城市群下都市圈的发展特征和演化路径——珠江三角洲的经验与启示[J].上海城市规划,2019(2):18-26.

[收稿日期] 2020-01-05

新时期我国都市圈治理的新逻辑与变革方向探讨

□ 龙茂乾, 李 婉, 扈 茗, 欧阳鹏, 卢庆强

[摘 要] 20 世纪末以来, 我国多地开始了都市圈治理的探索实践, 随着国家提出培育发展现代化都市圈, 都市圈正式成为国家治理体系中重要的调控单元。作为城镇化战略、区域发展战略和乡村振兴战略叠加的重要地域空间, 新时期都市圈的治理创新是一项重要的实践课题。文章回顾了我国都市圈治理的主要做法与瓶颈制约, 借鉴国际都市圈治理的典型经验, 探讨我国都市圈治理的新逻辑和新方向, 提出新时期都市圈治理应遵循“平等协商、同城发展、互利共赢”的逻辑, 创新规划理念与方法, 建立全方位协调机制; 国家应以同城化发展为目标, 积极推动相关立法工作和统计制度改革, 开展都市圈发展综合试点研究与实践。

[关键词] 都市圈治理; 同城化; 协调机制; 治理变革

[文章编号] 1006-0022(2020)03-0012-05 [中图分类号] TU981 [文献标识码] A

[引文格式] 龙茂乾, 李婉, 扈茗, 等. 新时期我国都市圈治理的新逻辑与变革方向探讨 [J]. 规划师, 2020(3): 12-16.

Metropolitan Area Governance and Future Reform in China/Long Maoqian, Li Wan, Hu Ming, Ouyang Peng, Lu Qingqiang

[Abstract] Metropolitan area governance has been practiced in different regions in China since 1990s. As modern metropolitan area cultivation becomes a national policy, it has become a crucial unit in national urbanization, regional development, and rural revitalization. The innovation of metropolitan area governance is an important issue in the new era. The paper reviews the major approaches and problems of metropolitan governance in China, learns from typical global experience, discusses the new logic and orientation of metropolitan area governance, argues that metropolitan area governance shall follow the principles of “consultation based on equality”, “integration” and “mutual benefit”, and establish a comprehensive coordination mechanism with new concepts. With urban integration as the development vision, the nation will promote relevant legislation and statistical mechanism reform, and pushes comprehensive experiment site development.

[Key words] Metropolitan area governance, Urban integration, Coordination mechanism, Governance reform

0 引言

都市圈是我国城镇化总体格局中的关键环节, 是城镇化战略、区域发展战略和乡村振兴战略叠加的重要地域空间, 是三大战略的结合点和着力点, 也是国土空间管控单元的细化支撑。都市圈治理能力的提升是实现国家治理体系和治理能力现代化的应有之义。在区域治理领域, 国家先后出台了《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》, 强调区域治理创新和区域协调发展要向更高水平及更高质量迈进, 并明确了都市圈治理的方向与重

点。至此, 都市圈正式成为国家治理体系中重要的调控单元。十九届四中全会提出: “优化行政区划设置, 提高中心城市和城市群综合承载和资源优化配置能力, 实行扁平化管理, 形成高效率组织体系。”都市圈是城市群内部以中心城市为核心的城镇化空间形态, 是承上启下的关键一环, 同时也是高效率组织体系的重要组成部分。

我国都市圈治理一直处于实践探索中, 治理的主要目标是实现区域协调以提升区域竞争力。针对区域内空间快速蔓延、产业同质化、基础设施协调不力、生态环境恶化和竞争力下降等问题, 南京都市圈、苏

[作者简介] 龙茂乾, 博士, 规划师, 现任职于北京清华同衡规划设计研究院有限公司总体规划研究中心战略所。

李 婉, 规划师, 现任职于北京清华同衡规划设计研究院有限公司总体规划研究中心战略所。

扈 茗, 注册城乡规划师, 北京清华同衡规划设计研究院有限公司总体规划研究中心战略所所长助理。

欧阳鹏, 高级工程师, 北京清华同衡规划设计研究院有限公司总体规划研究中心战略所所长。

卢庆强, 高级工程师, 清华大学中国新型城镇化研究院院长助理, 北京清华同衡规划设计研究院有限公司副总规划师、总体规划研究中心主任。

锡常都市圈等通过设立统一的管理组织、建立区域协调机制和编制都市圈规划等方式,积极开展都市圈治理实践。各地都市圈治理实践吸引了学界的关注,有研究表明,统一与集中的管理组织并不能抑制都市圈城市空间蔓延,急需建立多种有效的城市协调机制,提高都市圈规划的刚性约束^[1]。我国很多地区都编制了都市圈规划,但是由于圈内城市利益竞争、缺乏互动、各级政府间的利益冲突及政府部门间的权力冲突等原因,规划实施效果并不理想^[2]。当前都市圈规划实施面临的困境,在本质上与都市圈的区域多主体特征紧密相关,新区域主义理论强调从多主体利益协调的角度建立协调协商的机制,通过治理解决区域发展面临的问题,管治理论也强调各利益相关方充分协调互动并达成共识、采取行动。在新时期,都市圈规划治理与协作是亟待突破的方向,需要搭建多主体参与的开放型协作框架^[3],构建自下而上的规划协同工作新机制^[4]。

在新的时代背景和国家战略要求下,审视都市圈治理实践,重新认识都市圈的作用,对都市圈治理探索有重要的启发意义。因此,本文探讨新时期都市圈治理的新逻辑和新方向,以期对都市圈治理提供借鉴。

1 我国都市圈治理的典型实践

我国都市圈治理的相关实践始于20世纪末。1999年江苏省提出都市圈规划设想,2001年编制了苏锡常、南京和徐州都市圈规划并于2002年批准实施。此后,哈尔滨、杭州、成都等城市也开展了都市圈规划编制或研究工作。总体而言,我国都市圈治理实践的特征和做法主要包括以下3个方面。

1.1 以都市圈规划为主要治理工具

自江苏省三大都市圈规划编制实施以来,都市圈规划逐渐成为都市圈治理中常用的政策工具。编制实施的主体一

般为中心城市政府或省级主管部门,周边城市参与,编制和研究工作主要依托联席会议等形式来推进。

1.2 探索建立协同决策机制和政策落实机制

协同决策机制和政策落实机制是制定与实施都市圈各项规划、政策的重要保障。我国部分都市圈在这方面开展了诸多实践。例如,南京都市圈在政府合作方面开展探索,先后举办了都市圈发展论坛、市长峰会,发布了共同发展行动纲领,成立都市圈城市发展联盟等。据统计,我国半数以上的都市圈都设立了协调机构,通过举行协调会议、签订专项合作协议等方式推动都市圈发展重大决策落地,部分都市圈成立了专家咨询委员会以服务科学决策。

1.3 都市圈合作集中在交通、公共服务、产业协作和生态环境等领域

我国都市圈将交通基础设施互联互通作为重要建设目标,进行了都市圈交通网布局,逐渐形成以中心城市为核心的交通圈。部分都市圈在社会保障接轨、优质公共服务资源共享方面取得一定成效,教育、医疗等民生领域的同城化程度有所提升。一些中心城市的产业辐射作用进一步扩大,都市圈内各城市在产业承接、产业结构升级、产业链和产业集群发展等方面取得进展。部分都市圈探索了水资源共保、流域生态保护横向补偿等生态环境共保机制。

近年来,随着内外部环境的变化,城市间的交流联系愈发紧密,部分省市提出要以都市圈为抓手推动区域协调发展。经过多方酝酿,国家于2019年2月发布《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》(以下简称《意见》),将都市圈作为我国城市群高质量发展、经济转型升级的重要抓手和支撑,标志着都市圈发展从地方实践阶段进入国家引导和地方实践相结合的新时期。与地方实践阶段相比,以《意见》为代表的国家引导

政策指明了新时期都市圈发展的新方向,主要表现在两个方面:①对都市圈范围认知更加深入,更加强调通勤和同城化联系。明确都市圈的空间范围是接受中心城市的日常生活联系和辐射的范围,强调区域内的紧密联系,打破空间分割和利益分割的藩篱,强调都市圈的生活圈、经济圈、生态圈、文化圈和协同治理圈的共同体属性。②更加强调构建都市圈现代化治理体系。从治理体系视角看,《意见》回答了为什么治理、谁来治理、治理结构是什么、治理什么和怎么治理等关键问题。可以说,《意见》初步构建了都市圈现代化治理体系的基本框架。

总的来看,我国都市圈发展产生于地方自下而上的探索,发展范式经历了从自发实践到国家引导下的有序分类推进的转变。都市圈发展路径逐渐清晰,系统性和战略性不断增强。从认知上看,都市圈的发展规律得到进一步重视。从引导思路上看,注重因地制宜分类分阶段推进发展。从重点内容上看,硬件和软件并重,更加强调改革、创新、探索,而非单纯的建设。

2 我国都市圈治理面临的瓶颈制约

尽管我国都市圈治理取得一定经验,但仍然面临三大突出问题。

2.1 “大城市病”限制中心城市高质量发展

当前,我国超大城市和特大城市都逐渐出现了因人口、功能、资源过度集聚而带来的一系列“大城市病”。据有关机构测算,全国几十个主要城市高峰拥堵延时指数超过1.7,70%的地级及以上城市环境空气质量不达标^[5]。大部分都市圈中心城市出现了交通拥堵,失业率、犯罪率上升,环境污染加剧等,影响了居民的工作和生活,进而制约了中心城市的高质量发展。人口规模庞大且过度集中于中心城区,对饮用水等资源供应、城市公共服务供给造成较大压力。

2.2 同城化水平不高, 协调机制和执行保障机制缺乏

从实施效果看, 我国都市圈规划除了基础设施互联互通有明显进展之外, 其他领域的实施成效相对有限, 同城化水平较低。在政策实施方面, 由于缺乏成熟的政策实施传导机制, 缺乏有效的成本共担、利益共享机制和监督机制, 规划实施存在困难。在发展决策方面, 以政府联席协商为主, 具体决议以合作协议的方式呈现, 但社会参与机制不健全, 专家智慧和公众声音对决策的贡献不多、影响不大。

2.3 都市圈监测和评估手段匮乏

目前都市圈划分标准缺乏和相应的统计制度尚未建立, 既不利于有效评估都市圈发展现状和问题, 也不利于指导和促进都市圈长远健康发展。这一状况明显落后于我国都市圈发展的实际情况, 故急需建立都市圈划分标准和相适应的统计制度。此外, 一些发达地区利用大数据等手段开展了都市圈的监测和评估, 但仍不够系统和全面, 对都市圈发展的指导意义不强, 亟待建立标准的、系统的都市圈监测评估大数据平台, 为都市圈发展和治理决策提供科学依据。

3 国际都市圈治理经验

日本、英国、德国等国经过多年发展形成了具有特色的都市圈发展模式, 积累了丰富的治理经验, 在治理理念、协调机制和规划手段等方面对我国都市圈发展具有借鉴意义。

3.1 以均衡化为导向, 践行可持续发展和人本理念

为了应对都市区核心区人口和经济过于集中带来的环境恶化、社会治安水平下滑和就业失衡等“大城市病”, 国外一些大都市区在规划和建设中以均衡化为主导理念, 通过建设卫星城、加强轨道交通联系等措施疏解中心城市的功能和人口, 引导大都市区空间结构由“单

极集中”向“多心多核”的均衡状态转变。

当前, 主要发达国家已经进入城镇化成熟阶段, 大都市区治理更多面临社会公平、环境质量、就业机会和生活品质方面的挑战。为应对这些挑战, 许多大都市区将促进区域可持续发展、建设人性化城市、提升城市竞争力及生活品质和增强文化认同作为核心发展目标, 在环境、社会和住房等领域采取措施, 贯彻落实可持续发展和以人为本等理念。例如, 大伦敦规划在“伦敦的人民”一章中提出要进一步改善大伦敦都市区居民的生活水平, 注重机会公平, 增加住房供应, 提供经济适用房, 加强教育等社会基础设施的合理布局^[6]。《巴黎大区 2030 战略规划》提出改善居民日常生活, 包括增加住宅以解决住房危机, 创造工作岗位并促进职住平衡, 提高公共设施的可达性和服务质量, 以及改善城市空间和自然环境等措施。人才规划、艺术规划和历史文化遗产规划等“软实力”也开始被纳入中长期战略规划中^[7]。

3.2 建立多样化的区域行政协调机制并采用多种政策工具

区域性利益复杂交织, 需要有效的区域行政协调和管理机制及相应的政策工具加以解决。经过多年实践, 国外都市圈探索出多种跨行政区协调机制, 主要由中央政府、都市圈政府、大都市区委员会或董事会等主体推动协调进程, 也有通过合并规划职能或专项协调机构进行协调。具体政策工具涉及法律法规、协调会议和跨区域项目等。

东京都市圈是中央政府主导区域协调的典型代表。日本中央政府通过权威的区域规划体系、强有力的项目资金保障、政策配套和自上而下的宏观调控, 达到主导东京都市圈协同发展的目的。同时, 东京都市圈也探索了一些地方性的区域性协作机制, 其中跨区域协议会较常见, 如“东京都市圈交通规划协议会”和各地方自治体领导人联席会议, 以及“关东地方行政联席会议”“七都县首

脑会议”“首都圈港湾合作推进协议会”等, 这些地方协调会议成为中央政府主导区域协调机制的有益补充^[8]。

通过都市圈政府协调的典型代表是大伦敦都市区。都市区内各地方政府在法律、政策的规定和指引下, 在中央政府的调控下, 通过举办地方政府峰会、建立政治领导小组及战略空间规划官员联络小组等机制, 加强跨域协同事务的沟通、组织和领导^[9]。

通过大都市区委员会或董事会进行协调的代表是华盛顿大都市区。大都市区委员会采用成员制, 都市区内城市政府作为成员加入, 其财政来源于联邦和州的拨款、契约费和成员政府。委员会主要统筹基础设施共享、购买石油、天然气及其他公用设备等, 还通过设立专门协调机构、促成地方政府达成合作协议等, 推动都市区协同发展。

通过合并规划职能促进区域协调发展的代表是德国柏林—勃兰登堡都市区。柏林—勃兰登堡都市区建立了跨州联合区域规划机构——柏林—勃兰登堡联合规划部, 将两个联邦州的空间规划完全整合到都市区域规划体系中。作为唯一具有区域规划职能的行政部门, 联合规划部拥有制定和执行大都市区层面规划的决策权, 负责编制区域规划, 目标是协调解决区域之间的发展矛盾。除了正式规划合作之外, 联合规划部还积极促进公众参与, 如通过举办柏林和勃兰登堡各自的“城市/州论坛”、两州交界地区的“邻里论坛”等, 促进社会各界就都市区各项发展议题展开对话^[10]。

国外都市圈治理的常见政策工具包括对区域协调做出具体规定的法律法规、直接面向协调事宜的联盟会议和协商平台、直接推动协调进程的跨区域重大项目。例如, 英国跨区域协同治理的相关内容集中于 3 部政策性文件, 分别为《国家规划政策框架》《实践指南》《地方规划审查程序实践指南》, 对需要协调的战略性领域、合作的主体及合作的监督审查做出相应规定^[9]。上文提及的日本、

英国和德国专门处理跨区域协调事宜的机构及其协调会议,主要起到搭建协商平台的作用,通过会议形式的协商,切实推动具体的协调议题和协调政策实施。跨区域重大项目也是区域协调落实的重要抓手。例如,鲁尔地区联盟是德国鲁尔地区专门负责协调跨区域发展事务的机构,其重要职能之一即为设立大型跨城市、跨区域建设项目,项目涉及区域重大基础设施、区域文化发展等领域,成功实践的项目如鲁尔区工业文化之路、埃姆歇景观公园和欧洲文化城等^[11]。同时,都市圈规划本身也属于都市圈治理的政策工具之一。

3.3 制定动态性、法制化和开放协商式的都市圈规划

规划是国外都市圈治理的重要手段。国外都市圈规划注重规划的前瞻性和动态更新。都市圈规划往往经历过多轮次编制和更新,依据不断变化的发展现状和趋势,通过及时调整目标和策略,保证规划的前瞻性和适用性。例如,日本先后制定5次首都圈规划,每次修订均根据国际背景变化、国内战略要求和东京历史使命的变迁做出适应性调整与完善,充分体现了与时俱进的理念。

国外都市圈通过立法为治理提供法律保障。例如,日本政府制定了《首都圈整备法》等法律、配套法规和技术标准,其中包括多项操作层面的法律,如规范项目建设的《城市规划法》《建筑基准法》《土地基本法》等。这些法律、法规确保了都市圈规划的严肃性和权威性。同时,还制定了相关税收和资金政策,以保证都市圈规划的顺利实施。例如,英国颁布的《大伦敦政府法》规定了大伦敦市长跨域协同的职责,《规划和强制性采购法》规定了地方规划与大伦敦空间战略的协同关系,《地方主义法》规定了大伦敦地区各自治市政府的合作义务。此外,大伦敦规划通过“实施规划”“年度监测报告”“机遇地区 and 强化地区规划框架”“补充规划指导”4个关键文件构建了完善的实施保障机制以落实规划。

国外都市圈规划通常由多主体协商决策,有效的公众参与贯穿规划始终,参与者可分为四大类:一是专业咨询公司受规划编制者委托承担一些专业的研究或组织公众参与;二是民众主要为规划编制提供意见和建议,并对规划进行评价;三是规划组织者听取、协调和整合意见;四是专家顾问组提供前瞻性、关键性的战略建议^[12]。公众参与是都市圈规划中重要的环节,通过公众意见表达这一政策程序来整合各方诉求。例如,在大伦敦规划过程中,伦敦市长通过法定的公众参与环节,整合政府机构、社会团体、企业、行业代表机构、志愿组织和社区等各方意见,促进规划在更大程度上凝聚共识;在芝加哥大都市区规划中,组织方通过宣传性、展示性公众参与活动来增强规划的接受度和认同感。

4 新时期我国都市圈治理的新逻辑

都市圈治理对都市圈发展具有根本性和长远性的作用。针对都市圈治理面临的瓶颈制约,借鉴国际经验,新时期我国都市圈应从传统的“行政区经济”“以邻为壑”管理模式走向“平等协商、同城发展、互利共赢”的治理新逻辑。在实施操作层面,具体包括以下5个方面。

4.1 平等自愿地协商讨论

在平等自愿的基础上,各级政府和各利益相关者就都市圈发展的重大问题开展协商讨论,形成决议。参与讨论的各方相互平等、相互尊重、积极对话,在充分讨论、循序渐进及达成共识的基础上共同形成切实可行、责任明确的行动决议。没有协商共建需求或意愿不强的地方政府,上级政府和部门不应以行政手段或其他任何形式要求其参与到都市圈发展建设中。都市圈层面的各项行动决议,都应基于发展条件和实际需求自下而上地协商讨论形成。上级政府和部门对都市圈发展建设有指导监督之责,应尊重基层首创精神,鼓励先行先试,而不应自上而下地

要求都市圈内各地方政府达成行动决议。

4.2 常设机构搭建协商平台

在平等自愿基础上,有实际需求的地方政府自下而上地组成常设协调机构,各利益相关方都有代表参与,作为都市圈发展建设的推进主体,组织协调各项事宜。在常设机构中,中心城市等高等级城市、地级市、县级市、县乃至镇一级层面都可以参与其中,不同尺度的地方政府就重大问题展开协商讨论,有利于形成切实可行的行动决议。

4.3 广泛的社会参与

都市圈规划编制实施和相关配套政策的出台,需广泛听取社会各界特别是利益相关方的意见和建议,地方政府、技术单位、企业、非政府组织、专家和公众等多方主体均可参与到都市圈重大事项讨论和决策中。应有专家咨询团队为都市圈发展过程中的重大事项提供专业技术指导,吸纳智库参与都市圈建设决策咨询过程,建立健全第三方评估机制,强化评估结果的约束力。

4.4 契约精神约束下的落地实施

都市圈内各主体基于契约精神达成共同行动决议。决议内确定要合作的重大事项和适宜同城化发展的重点领域,明确多层次协商治理机制、利益分配和成本分担机制、各方责任分工及时间节点、实施保障机制,并就监测评估和考核要求等达成共识,最终保证共同行动决议内容切实落地。

4.5 奖惩分明与动态调整

为保证都市圈发展效果和行动决议的约束力,需要建立奖惩分明的考核评价制度,将都市圈发展绩效纳入各地方政府领导干部考核评价中。都市圈协调机构成员应根据实施效果进行动态调整,对于推进力度不足、合作意愿不强的地方政府,应适当调整出都市圈协调机构,从而实现有进有出的淘汰机制。

5 新时期我国都市圈治理变革的新方向

新时期都市圈治理,应在规划理念方法创新、多元治理模式、立法及统计体系、同城化发展综合试点等方面进行积极探索,推进国家空间治理能力现代化。

5.1 创新都市圈规划理念与方法,为都市圈同城化发展奠定基础

都市圈规划并非传统区域规划,应上升到区域公共政策层面。都市圈规划的本质是各参与主体制定合作规则的过程,是达成都市圈命运共同体构架设计的过程,是以体制机制和政策创新为核心的协同型区域政策工具。在规划过程中,各级政府、社会、公众、专家都应积极发挥作用,凝聚多方智慧,遵循共同价值观和共同准则,形成共同发展目标,制定共同行动纲领。都市圈规划是“统筹组织—过程协商—方案编制—实施运行—监测评估—更新维护”的动态过程,要注重在规划编制和实施过程中持续达成共识与落实行动,在条件成熟的情况下,可以推动形成都市圈发展公约、发展宣言和战略合作框架协议等正式政策,公开发布并接受社会监督。

5.2 建立全方位的都市圈协调机制,探索多元治理模式与政策体系

都市圈治理离不开决策和执行主体,建议都市圈设立常设协调机构,如都市圈党政领导小组、都市圈规划及实施领导机构、都市圈决策咨询专家委员会、都市圈发展公共参与协调小组等,协调讨论都市圈发展中的重大问题,形成决策后并付诸实施。在政府主导下积极探索多元治理模式,从都市圈发展目标确定、规划方案形成到规划实施,再到规划监测和评估等各个环节,都应引入专家、公众、非政府组织、企业等力量参与。多元主体通过全方位、多层次的协商讨论,为都市圈同城化发展凝聚最大共识,形成都市圈发展政策或决策并实施。

5.3 适时推动国家层面立法,完善都市圈统计、监测和评估手段

都市圈治理能力和水平的提升离不开法律保障,建议学习并借鉴美、英、日等国的都市圈治理经验,加快都市圈层面的国家或区域立法工作,建立超越城市行政管辖权限之上的都市圈规划统筹协调机构和协调机制,为都市圈发展和管理提供法律与制度保障;建议将都市圈同城化发展纳入地方领导干部政绩考核范畴;研究都市圈划分标准,建立一套与之相适应的国家统计制度,解决都市圈发展现状与都市圈划分标准及统计体系严重脱节的问题;利用大数据等信息化手段,建立都市圈大数据管理服务平台,实时动态监测都市圈人流、物流、经济流和信息流情况,支撑区域政策制定的科学化和治理的精细化;利用大数据在产业经济、人口管理服务、交通监测预警、公共安全、环境监测、区域规划、生态保护与治理等方面提供的智能支撑,实现政府区域治理能力和水平升级。

5.4 开展都市圈同城化发展综合试点,复制和推广成功经验

都市圈同城化发展是一项系统性的工程,面临诸多体制机制障碍。建议开展都市圈同城化发展综合试点工作,选择国内不同类型都市圈,赋予其先行先试的权限,重点在轨道交通通勤系统、公共服务设施、统一劳动力和住房市场、协调机制及治理创新等领域大胆改革创新,形成可复制、可推广的模式,及时在全国都市圈推广成功经验。试点都市圈应着重改变行政区管理思维,引导树立区域治理理念,构建区域治理体系,推进区域治理创新。

6 结语

我国都市圈经历了20多年治理探索,积累了一定经验,同时也面临着诸多瓶颈制约。都市圈是我国经济高质量发展的支撑,是我国高效率组织体

系的重要组成部分,提高都市圈治理水平是推进国家治理体系和治理能力现代化的应有之义。进入新时期,我国都市圈治理应遵循“平等协商、同城发展、互利共赢”的逻辑,创新都市圈规划理念与方法,建立全方位的都市圈协调机制,完善都市圈统计、监测和评估手段,开展都市圈同城化发展综合试点。

[参考文献]

- [1] 陈建华. 统一的管理组织有利于抑制都市圈城市蔓延吗?——基于长三角都市圈和珠三角都市圈的比较研究[J]. 上海经济研究, 2018(7): 54-64.
- [2] 罗小龙, 沈建法. “都市圈”还是都“圈”市——透过效果不理想的苏锡常都市圈规划解读“圈”都市现象[J]. 城市规划, 2005(1): 30-35.
- [3] 姚江春, 池葆春, 刘中毅, 等. 粤港澳大湾区规划治理与协作策略[J]. 规划师, 2018(4): 13-19.
- [4] 官卫华, 叶斌, 周一鸣, 等. 国家战略实施背景下跨界都市圈空间协同规划创新——以南京都市圈城乡规划协同工作为例[J]. 城市规划学刊, 2015(5): 57-67.
- [5] 国家发展和改革委员会. 国家新型城镇化报告2018[M]. 北京: 中国计划出版社, 2019.
- [6] Mayor of London. London Plan[EB/OL]. <https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/london-plan/london-development-database>, 2019-03-12.
- [7] 李文姝, 张明. 巨型区域中长期发展战略规划内容剖析与启示[J]. 国际城市规划, 2015(4): 1-8.
- [8] 国务院发展研究中心课题组. 东京都市圈的发展模式、治理经验及启示[N]. 中国经济时报, 2016-08-19.
- [9] 万鹏飞. 伦敦城市群跨域协同治理制度研究[J]. 公共管理评论, 2016(3): 107-122.
- [10] 唐燕. 柏林—勃兰登堡都市区跨区域规划合作及协调机制[J]. 城市发展研究, 2009(1): 49-54.
- [11] 陈佳祺. 莱茵鲁尔大都市区区域治理与协作研究[D]. 南京: 东南大学, 2017.
- [12] 王红. 借鉴“伦敦规划”, 改进战略规划编制工作[J]. 城市规划, 2004(6): 78-87.

[收稿日期] 2019-12-26