



# 关于当前我国都市圈规划空间范围划定的探讨\*

张婷麟 孙斌栋

**提要** 随着我国进入新型城镇化阶段,有关培育现代化都市圈的讨论愈演愈烈。都市圈具有“通勤圈”的属性,本质是相对独立的劳动力市场区。这一基本内涵是国际学术界的共识,我国国家发改委与自然资源部也给予了政策上的认可。但从当前规划实践来看,多地都市圈空间划定远远超过了“通勤圈”的范围,都市圈有成为“缩小版”城市群趋势,这会带来功能错位、重复建设、都市圈协同机制失灵等一系列问题。为了避免概念混淆和认识混乱,更好地发挥通勤圈的空间地域职能,建议都市圈的空间范围划定需充分重视通勤圈的属性,在条件成熟的情况下建立起都市圈范围的统计口径。

**关键词** 都市圈规划;空间划定;通勤联系;城市群;都市区

中图分类号 TU984 文献标志码 A  
DOI 10.16361/j.upf.202304013  
文章编号 1000-3363(2023)04-0104-06

## 作者简介

张婷麟,华东师范大学中国行政区划研究中心、华东师范大学未来城市实验室副教授,tlzhang@re.ecnu.edu.cn

孙斌栋,华东师范大学中国行政区划研究中心、华东师范大学未来城市实验室教授,通信作者,bdsun@re.ecnu.edu.cn

Spatial Delineation in China's Contemporary Metropolitan Area Planning

ZHANG Tinglin, SUN Bindong

**Abstract:** As China enters a new phase of urbanization, the debate on the emergence and planning of modern metropolitan areas has been intensifying. Theoretically, a "metropolitan area" is a "commuting area" with a relatively independent labor market. In the developed countries where the concept originated, a general consensus on the definition of "metropolitan area" has been reached and this is echoed by China's Development and Reform Commission and the Ministry of Natural Resources. However, in the actual planning practice in some part of China, the feature of commuting is not used to delineate the boundaries of a metropolitan area and therefore the planning area tends to be too large in scope, which may approach the size of a scaled-down version of a city cluster. The mismatch between the boundaries of a commuting area and those of a delineated metropolitan area leads to several problems, including the dislocation of functional positioning, the repetition of development, and the failure of metropolitan coordination. In order to avoid confusion, and to better play the function of commuter circle, it is suggested that the spatial scope of metropolitan areas should not be larger than what the commuting function dictates. Additionally, the paper suggests that the statistical unit for metropolitan area should be established when circumstances allow.

**Keyword:** metropolitan area planning; spatial delimitation; commuting relationship; city cluster; metropolitan area

根据发达国家的发展经验,以大城市为核心的都市圈是社会经济发展的龙头、枢纽和增长极,是新型城镇化阶段的重要空间形态。2019年《国家发改委关于培育发

\* 国家社科基金重大项目“构建大中小城市协调发展格局研究”(批准号23ZDA049);教育部人文科学研究青年项目“多中心城市空间结构的演化及其经济绩效研究”(批准号20YJCZH233)

展现代化都市圈的指导意见》(以下简称《指导意见》)公布后,我国“都市圈”建设按下了加速键,地方政府积极行动,已推进出台了南京、福州、成都、长株潭、西安等多个都市圈发展规划。但值得注意的是,目前多地都市圈普遍存在“规划范围过大”问题,明显偏离了发改委《指导意见》中明确的“都市圈作为同城通勤圈”的基本定位。这一问题如不及时纠偏,恐将因定位不明带来重复建设、核心不强等风险,难以形成城市群的硬核,也难以有效地支撑我国参与国际竞争。

考虑到当前我国具有培育都市圈潜力的中心城市较多,未来几年还有较多都市圈可能正式出台都市圈发展规划,因此亟待相关研究厘清都市圈很多重点问题,并形成明确的共识。其中,都市圈的空间范围划定是都市圈的重要核心概念,也是界定都市圈的重要概念标准。基于此,文章从都市圈的概念起源与我国实践历程出发,剖析当前我国都市圈空间划定的问题,并对新一轮的都市圈协同提出政策建议,希望有助于进一步推动以都市圈为重要空间依托的新型城镇化迈向更高质量的发展新阶段。

## 1 都市圈的概念与功能定位

### 1.1 都市圈概念起源

都市圈这一概念起源于美国的“都市区”(metropolitan district, MD),最早用于1910年美国预算局的人口统计,1949年基于中心城市人口规模、与外围县一定比重的通勤率等制定了完整的大都市区统计标准(standard metropolitan district, SMD)。此后,美国先后多次调整了相关概念的名称和界定方法。2000年提出“核心基础统计区”(core based statistic area, CBSA)概念,根据核心都市区人口是否超过5万人分设大都市统计区(metropolitan statistical area)和小都市统计区(micropolitan statistical area),并根据多个大都市统计区和小都市统计区相互之间的通勤联系强度(门槛稍低于MSA内部的通勤联系)设立联合统计区(combined statistical area, CSA)。这一版本的都市区标准基本沿用至今<sup>[1]</sup>。尽管美国都市区界定标准演化过程中名称和界定门槛不断发生变更,但其核心概念始终着眼于中心城市人口规模及“中心—外围”间的通勤联系。整体上来看,美国大都市区划分标准体系中的中央核心人口规模门槛值重要性呈减弱趋势,而通勤流联系门槛值总体呈现上升趋势<sup>[2]</sup>,即对中心城市是否具备较大规模的要求越来越低,而对于和周边地区的通勤联系越来越重视。

日本结合学者木内信藏<sup>[3]</sup>的“三地带学说”中的“圈域论”和美国的“metropolitan”实践经验,首次提出了“都市圈”一词。日本行政管理厅早期界定的“都市圈”指的是一日内可以接受到中心城市某种功能服务的地域范围。1960年代,为了对日益扩大的跨行政界线的城市地区进行更加准确的人口统计,日本统计局提出了“大都市圈”的概念,并将大都市圈的空间范围界定为中心城市及其外围通勤联系密切(15%通勤比率)的区域<sup>[4]</sup>。后续政府和学者根据自身需要多次对都市圈的概念进行界定,但划分标准不外乎中心市规模、通勤率和中心市的昼夜人口比率等。不过,不同的日本都市圈界定标准中关于通勤

率门槛存在较大差异。例如,总务厅统计局的1.5%通勤通学圈、经济产业省的10%多级迭代通勤圈、川崎辰彦(1993)的5%通勤率的功能性城市区,以及富田和晓(1975)、山田浩之和德冈一幸(1983)、金本良嗣和德冈一幸(2002)的10%通勤率的大都市雇佣圈等<sup>[5]</sup>。与美国都市区概念不同的是,日本还存在一些服务政策需要的行政地域概念都市圈标准。比如东京大都市圈,既是国土交通省白皮书中常用的东京圈(1都3县),也可以是《大都市圈整备法》界定具有法定地位的首都圈(1都7县),其中首都圈外围四县与东京都的联系并没有东京圈涉及的三县那么密切<sup>[6]</sup>。可见,日本都市圈在美国服务现实人口统计目标的“都市区”空间地域概念基础上开始加入更多的政府规划和政策治理目标,通过空间规划来干预空间集聚从而实现城市的均衡发展<sup>[7]</sup>。

这种超越城市行政边界、基于中心城市规模结合周边功能联系程度的都市圈概念影响很大。比如英国、加拿大等其他国家也在使用的类似美国“大都市统计区”的概念,相应的名称为标准大都市劳动市场区(standard metropolitan labour area)、国情调查大都市区(census metropolitan area)<sup>[8]</sup>,并分别建立了独立劳动力市场导向的“通勤区”和“大都市普查体系”等<sup>[9]</sup>。

### 1.2 都市圈功能定位

尽管日本等国家出现了政策区概念的都市圈,但从美国和日本的大都市区/圈概念出发点来看,其本质都是跨行政区的通勤区。这两者均依托于完善的交通基础设施可以合理地跨城范围内安排就业和居住空间,从而在一个相对完整的劳动力市场范围内实现职住均衡,促进整体都市圈的共同繁荣。

因此,都市圈的本身具备以下几点功能特征:第一,都市圈是一个城市功能地域概念。都市圈是指超越行政边界,与大都市在景观形态上结为一体,或与大都市在城市功能上存在密切关系的区域<sup>[10]</sup>,即都市圈的集聚是作为一个统一的整体产生城市规模经济的地理空间尺度。第二,都市圈内部基于密切通勤联系,因此共享劳动力市场。虽然各国对都市圈有不同的定义方法,但其中最重要的共同点是都市圈内部通过密切的通勤联系相互连接。部分国家甚至直接将类似概念定义为劳动力市场区,也充分表明了都市圈本质是一个统一的劳动力市场。因此都市圈具有职住平衡的特征,且拥有更多的面对面交流机会,这与城市群等更大地理空间尺度的一体化区域有着本质的区别。第三,都市圈的地理空间尺度一般要小于城市群尺度,中心城市数量也小于城市群。邻近的多个都市圈相连,形成了城市群。

## 2 我国当前都市圈规划空间范围划定实践

### 2.1 我国关于“都市圈”概念的界定

中国学者对都市圈相关概念的引入,最早是周一星<sup>[11]</sup>曾倡议建立类似美国都市区的城市地域概念,即城市经济统计区。后续研究者相继提出中国式的城市经济圈<sup>[12]</sup>、城镇密集区<sup>[13]</sup>、都市连绵区<sup>[14]</sup>、城市群<sup>[14]</sup>、大都市密集区<sup>[15]</sup>等概念。其中,“都市圈”这一名词是从日本引入的,但在中国本土化的过程中关于其空间地域范围界定产生了较大的混乱<sup>[16-17]</sup>,尤其与“都市区”

概念辨析存在明显的分歧,这也为当前都市圈规划空间范围划定过大理下了隐患。具体而言,多数学者<sup>[17-23]</sup>认为都市圈的空间地域范围要大于都市区,一个都市圈包含至少一个都市区;相反,也有专家<sup>[24-25]</sup>则认为都市圈和都市区属于同一个概念,是同一现象在不同国家本地化后的不同表述,因此两者可以通用;另有学者<sup>[16]</sup>认为,都市圈的具体范围边界伸缩性较强,既可以相当于大都市区,也可以相当于都市连绵区。尽管对于“都市圈”和“都市区”两者的空间范围异同并没有达成共识,但所有研究都公认,都市圈和都市区的概念同根同源,均起源于美国的都市区概念(同对应“metropolitan”),而前者是日本对美国“都市区”概念的本土化产物<sup>[7,26]</sup>。

此外,我国学者在引入“都市区”和“都市圈”概念时,分别作了相应的内涵阐释,对比这些表述可以发现,“都市圈”与“都市区”的本质内涵其实异曲同工。比如:周一星<sup>[27]</sup>定义的“大都市区是一个大的人口核心以及与这个核心具有高度的社会经济一体化的邻接社区的组合”;谢守红<sup>[28]</sup>定义都市区是城市发展的一种高级状态,是具有影响力的中心城市与郊区城镇之间共同组成紧密关系的人口密集区。对于“都市圈”的内涵表述也非常类似,比如张京祥等<sup>[29]</sup>与张伟<sup>[30]</sup>都提出“都市圈”是指一个或多个核心城镇以及与这个核心具有密切社会、经济联系的具有一体化倾向的邻接城镇与地区组成的圈层式结构。因此,为更好实现“跨政区的城市功能地域”这一尺度的自身功能,避免概念之间的含糊与交叉重复,本文倾向于认为没有必要区分“都市圈”和“都市区”概念。这两者同属于点状的城市功能地域概念,与面状的“城市群”和带状的“都市带”有着本质的区别。

中国学术界早期在继承“都市圈”这一名词的时候导致概念从源头上产生了分歧的原因可能由以下几点:①美国、日本很早就有官方的概念认定,并将其作为基本的统计和研究单元,因此在一定程度上消除了学术界的任意发挥<sup>[25]</sup>,而中国早期在引入这一概念时官方还没有相关的文件认定。②日本的“都市圈”在继承美国“都市区”概念的过程中,部分通勤率阈值相对较为宽松(最低为1.5%的通勤率),同时也出现了政府规划和政策治理需要的“首都圈”的概念,导致中国传承日本的“都市圈”概念后其空间范围被理解为应该超越美国的“都市区”,且政策意图在日本“都市圈”的基础上变得更加明显。③中国通勤数据的不可得性导致都市圈的“通勤”功能本质一直被忽略。多数学者均认可都市圈或都市区是与中心城市有密切社会经济联系的一体化城市功能地域,但这其中“密切社会经济联系”由于缺乏通勤指标,后续的理论发展都在试图寻找用什么指标代替通勤联系这一界定标准更加合适。④正因如此,“都市圈”在中国本土化的过程中不断被赋予新的内涵,逐渐突破单一的通勤率测度标准,向经济发达、功能联系密切、基础设施均等化、可持续发展等多重功能的城市区域转变<sup>[31-34]</sup>。基于以上原因,“都市圈”常常被认为是大于“都市区”的空间地域概念,且包含了越来越多其他的内涵,其“通勤区”的本质属性却逐渐趋于边缘地位甚至被完全抛弃。

随着跨行政区通勤现象的普及,我国官方文件对“都市圈”的通勤概念也开始重视,当前已经给出这一名词一个明确的官

方定义。2019年国家发改委最早明确了“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《都市圈国土空间规划编制规程(征求意见稿)》等文件中也有类似的概念界定,即将都市圈空间划定为中心城市结合周边联系密切的1h通勤圈。自然资源部还另外以中心城市城区常住人口500万人以上为界,界定“大都市圈”概念。该文件初步划定都市圈时空边界为“包括中心城市城区周边80km(大都市圈120km)范围内的县级行政单元,以及结合现状公路或轨道交通,城区边缘1h(大都市圈采用1.5h)可达范围”。可见,我国官方文件的政策界定基本也遵循了“中心城市”结合“功能密切联系的周边区域”的核心概念标准,而其中“通勤功能”是都市圈联系的重要标准;此外,根据自然资源部的半径界定可得都市圈的空间范围约为2万km<sup>2</sup>,大都市圈约为4.5万km<sup>2</sup>。

## 2.2 我国都市圈规划的地方实践历程

我国都市圈规划的地方实践发端要早于“都市圈”官方界定概念的出台,因此早期都市圈的空间划定范围没有固定规范可依,其空间划定范围和建设目标都比较混乱。最早的都市圈规划实践出现在1995年《南京市城市总体规划(1991—2010年)》。这一版本的城市总体规划特别提出了南京都市圈的概念。随后的我国都市圈规划掀起了第一波热潮。最具代表性的是2002年《江苏省城镇体系规划(2001—2020年)》提出了构建南京都市圈、徐州都市圈和苏锡常都市圈的设想,并获得国家批复同意。与此同期,哈尔滨市政府于2005年着手组织编制哈尔滨都市圈规划。

随后都市圈规划趋于理性,热度有所回落。2014年,《武汉城市圈区域发展规划(2013—2020)》获国家发展改革委批复。此外,2017年国务院批复《上海市城市总体规划(2017—2035)》中提出了构建包括上海、苏州、无锡、南通、宁波、嘉兴、舟山、湖州在内的“1+7”上海大都市圈的设想。同年《徐州都市圈规划(2016—2030)》对徐州都市圈的范围进行了重新规划协调。

2020年后,随着国家发改委出台《指导意见》,国家开始引导地方都市圈建设,都市圈发展规划再次掀起了新一轮热潮。国家发改委先后批复了南京都市圈、福州都市圈、成都都市圈、长株潭都市圈和西安都市圈规划。2022年,《上海大都市圈空间协同规划》“1+8”上海大都市圈规划空间范围公开发布。

## 2.3 我国多地都市圈规划空间划定过大

从目前我国已出台规划的几个都市圈来看,其范围远不止国家发改委限定的“1小时通勤圈”。从都市圈中心城市到外围城市,单趟出行大多超过2h或3h。如:南京都市圈中,从中心城市南京市驾车或者坐高铁到最远的宣城市宣州区均需2h;上海大都市圈中,从中心城市到最远的舟山市驾车也需要3.5h。考虑到“通勤”是日常性、有规律且频繁发生的交通联系,如若再加上高峰时拥堵因素、高铁等经济成本的承受力要素,则可以想见出行时间长达2—3h、范围如此之大的都市圈,显然无法成为能够实现职住平衡的空间载体。从面积来看亦是如此,

除了1991年版本的南京都市圈范围相对较小(2753 km<sup>2</sup>),其他的都市圈范围都相对过大,且有越来越大的趋势。其中,2021年版福州都市圈(5.63万 km<sup>2</sup>)、2021年版南京都市圈(6.54万 km<sup>2</sup>)、2022年上海大都市圈(5.6万 km<sup>2</sup>)的面积均超过了自然资源部界定的大都市圈范围。

此外,已有学者以国外常用的通勤联系作为界定标准,同样发现我国当前真实的都市圈功能范围要远远小于都市圈规划的空间范围。如钮心毅等<sup>[35]</sup>曾采用较为宽松的日本都市圈1.5%通勤率标准,发现2017年上海都市圈仅在西北方向跨越上海市域的行政边界(苏州花桥流入通勤率为1.6%),面积共计3779 km<sup>2</sup>。同样,基于南京日常通勤流动数据的一项研究发现2020年南京都市圈通勤高度集中在3—7 km范围,超出7 km后通勤人次数量迅速减少,而在40 km以外就趋近于0(约5000 km<sup>2</sup>)<sup>[36]</sup>。

对照国际成熟都市圈划定的实践经验来看,当前处于起步阶段的我国都市圈规划空间范围也明显偏大。例如,基于紧密通勤联系的纽约大都市统计区面积约为1.81万 km<sup>2</sup>(New York-Northern New Jersey-Long Island, NY-NJ-PA Metropolitan Statistical Area)<sup>[1]</sup>,最常用的东京大都市圈面积约为1.33万 km<sup>2</sup>(一都三县)<sup>[37]</sup>。此外,为了满足远景发展目标,尽管部分都市圈的区域规划空间划定的范围会比实际紧密联系的功能区域稍大,但也仍然小于我国当前大部分都市圈规划空间范围,且一般来说这些都市圈规划的空间范围会基于本身的发展阶段逐渐调整扩大。比如:纽约都市圈在1929年第一次发布区域规划时,总体规划面积为1.43万 km<sup>2</sup>,面积接近目前狭义的纽约大都市统计区(metropolitan statistical area);1968年第二次规划扩大到3.30万 km<sup>2</sup>,基本与目前的纽约联合统计区(combined statistical area)一致,后续几次区域规划都基本在这个基础上维持稳定<sup>[38]</sup>。日本东京的第一次首都圈规划设定了以东京火车站为中心半径100 km的都市圈(约3万 km<sup>2</sup>),后续四次首都圈规划范围均为“一都七县”,涉及面积3.69万 km<sup>2</sup><sup>[39]</sup>。此外,需要说明的是,尽管美国、日本也存在“大都市区/圈”与“都市区/圈”的概念区别,但这一概念中的“大”通常也并不单纯意味着面积更大并且不再局限于“通勤”联系功能。“大都市圈”与“都市圈”之间的区别仅仅是中心城市的能级存在差异,而不是空间尺度差异。可见,无论是参照“密切通勤联系”界定的“通勤区”,抑或是政策区或者远景空间规划的“都市圈”,中国当前的都市圈规划已经远远超过了国际成熟都市圈的面积。这为我国刚刚处于都市圈发展的起步阶段的“都市圈”建设和职能发挥带来极大的不确定性。

随着我国正式文件的出台,国家发改委、自然资源部均已明确界定都市圈范围为1小时通勤圈(大都市圈可扩展为1.5 h),早期都市圈的空间范围划定的混乱现象理应得到一定的改观。此外,随着手机信令等大数据带来通勤数据的可得性增强,早期通勤联系数据缺失的瓶颈问题目前已不是约束。都市圈回归“通勤圈”本质兼具必要性和可行性。但目前很多都市圈规划仍有沿用以往思路的趋势,甚至更多被视为一种政策利好,驱使中心城市周边的城市争相加入,导致都市圈不断扩容,规划的空间范围多数都已超过政策界定的都市圈概念限制。因此,“都市圈”的空间范围划定亟待严格约束,否则将带来一系列的治

理风险。

### 3 都市圈规划空间范围划定过大的潜在风险

#### 3.1 都市圈范围过大与都市圈功能定位不符

都市圈承担着其他空间尺度无法替代的职能,范围过大容易使得都市圈性质脱离“功能城市”“同城化”范围的概念,并且与都市圈“通勤”本质和建设初衷相背离。背离都市圈本质的空间组织形式将导致高质量同城化发展和新型城镇化失去适宜的空间抓手。具体而言,都市圈通过密切通勤联系能够促进职住高效连接,在建立统一劳动力市场推动生产要素和企业近距离高效融合、统筹城市内部的空间治理优化进行中心城疏散或者新城新区建设等功能上起到了重要且不可替代的作用。《“十四五”新型城镇化实施方案》要求的“深化户籍制度改革”“完善城镇基本公共服务提供机制”“提高农业转移人口劳动技能素质”等工作,也更适宜在空间范围较小的“都市圈”尺度率先探索。

#### 3.2 与城市群的定位混淆,可能出现重复建设

应警惕都市圈规划空间范围划定过大,使得都市圈成为“缩小版”城市群,导致重复建设等问题。都市圈是实现城市群一体化的基石,但从都市圈的定位与特征来看,都市圈并非城市群,两者的性质、任务和功能分工迥异。然而目前规划的很多都市圈都已达到中小型城市群的大小,导致在城市群层面的工作存在相似和重复。由于规划范围过大,已出台的都市圈规划都将较大篇幅内容用于规定本属于城市群的功能,而对都市圈首先应关注的建立便捷的通勤交通体系、实现更高质量的同城化等要点着墨不足。都市圈界定范围越大,与城市群空间范围越接近,重复建设的程度可能性越高。如某些都市圈的发展规划中的交通体系规划更多涉及“城市群层面”的交通联系项目,包括省际省内通道、打造区域性航运物流中心、加快江海联运枢纽建设、形成与周边城市的机场体系等,这些区域性的交通联系显然有悖于都市圈“通勤联系”的定位,更接近跨省城市群的发展规划任务。

#### 3.3 本质内涵不清导致都市圈协调机制失灵

都市圈协调机制的构建也在很大程度上受制于对都市圈本质内涵以及随之而来的规划范围和治理目标的认知。对都市圈本质内涵的认知不清导致的空间范围划定过大、治理目标不明确会进一步造成与更高层级的区域一体化协同治理机构(如城市群协同治理机构)之间出现协调困难,其后果必然导致两者权责不明,某一层级机构被闲置架空,造成资源浪费和效率损失。例如目前的城市群规划和都市圈规划内容趋于宏观与全面,从内容上很难对两者协同治理的重点作出区分。此外,范围过大会导致都市圈内多城发展目标各不相同、难以兼顾,协调机制难以建立。比如,从某都市圈规划明确的城市分工看,一些城市意在推动与中心城市的同城化,而另一些城市则分别关注流域水资源供应与保护、沿海大通道贯通、实现与其他城市群的高速联系等。都市圈内的城市各有各的打算,难以做到“劲

儿往一处使”。即使都市圈规划制定了协同目标，在实际工作中的可操作性也不强，甚至连最基本的通勤协同也难以落地。

#### 4 完善都市圈规划空间范围划定的建议

##### 4.1 都市圈规划空间范围划定不宜过大，应以通勤范围为基础

规划审批工作应注重引导各省市树立“都市圈范围不宜过大”的理念，注重与“城市群规划”的尺度协同。国家发改委和自然资源部制定的1小时通勤圈标准是符合中国国情的，应作为都市圈规划审批的基准。需要尤为注意的是，交通可达并不完全代表能够满足通勤需要，因此在都市圈规划过程中需充分重视其“通勤”特色，不应任意将“1小时通勤圈”等同于“1小时交通圈”。具体来说：对于正欲研究出台都市圈规划的省市，应以2019年《国家发改委关于培育发展现代化都市圈的指导意见》为标准，遵循都市圈作为通勤圈或同城化城市功能区的客观规律，科学划定都市圈的空间范围，防止范围过大，做到都市圈—城市群的尺度协调；对于已通过的都市圈规划，建议参考通勤标准进一步划定其中的核心区，作为都市圈的实质性建设区域，以便集中力量、强化核心，完善通勤交通设施，支撑起同城化的城市功能运转；此外，还需建立动态调整机制，比如都市圈范围可以随着交通技术进步而有所扩大，也可以根据都市圈实际的通勤联系紧密程度动态调整。

##### 4.2 都市圈空间规划应重视通勤圈尺度的功能本质，区别于城市群尺度的一体化

都市圈与城市群空间尺度不同，功能一体化性质和建设重点也不同。未来都市圈的规划过程中需要明确通勤圈特色的“五大重点协同工作”。具体来说：都市圈交通协同的重点是突破行政边界的通勤联系，建设一体化的职住平衡区域；产业协同的重点在于构建同城化的劳动力市场，围绕某个产业链节点建设近距离的产业集群，与城市群内大尺度的产业分工协作不同；在空间协同上，都市圈重在就业区域和居住区域的合理布局安排；在环境保护协同上，主要关注对都市圈内部跨界土地利用、绿色开敞空间的统筹利用，以及大气与水域环境的近域治理；在公共设施与服务协同上，重点在于突破户籍制度限制，实现基础设施统筹和共享、公共服务均等化。

##### 4.3 建立都市圈范围的统计口径，为都市圈内协调发展奠定体制基础

建立都市圈范围的统计口径，促进都市圈的成员城市形成“工作合力”。美国、日本等发达国家的都市圈划定目的之一就是服务统计部门，把都市圈作为功能性城市层面的统计单元。当前我国政府绩效考核以行政范围的统计为基准，各个行政区为了最大化自身利益很难实现真正意义上的协同。作为较小尺度的跨政区功能地域，成熟的都市圈可率先探索新的经济统计分算方式，即建立都市圈统计口径。这将有助于从体制上把都市圈内不同城市政区的绩效进行整体考核，探索土地、人口、经济产出等统一管理，弱化恶性竞争，激励政区之间构建目标共同体，促进协同发展。

#### 5 结语

都市圈建设是我国落实新型城镇化的重要一环，目前国家发改委和自然资源部已明确都市圈的空间划定标准，但在地方的都市圈规划实践过程中尚未充分体现。本文梳理都市圈概念和功能定位，分析我国都市圈实践历程，提出当前都市圈规划存在空间范围划定远远超过通勤圈范围的问题，可能产生的不良后果是：难以产生实质性的紧密通勤联系，都市圈独有的功能定位无法实现，高质量同城化发展和新型城镇化失去适宜的空间抓手；都市圈与城市群的定位混淆，产生重复建设；多城发展目标各不相同、难以兼容，协调机制难以建立。本文认为不应该盲目扩充“都市圈”概念定义，轻者可能造成概念混淆、认识混乱以及与国际学术术语的不一致，重则会因为性质和任务重点不同而带来这一通勤属性的城市功能地域的缺位。因此建议：我国都市圈的划定范围严格依照国家发改委等文件要求，面积不宜过大；充分重视都市圈的通勤圈属性，在条件成熟的情况下，建立起都市圈范围的统计口径。

目前规划实践中的“都市圈”往往是地方政府基于城际协同的政策需要，建议以新的名词定义这一现象，避免与通勤意义的“都市圈”的混淆。例如，可以对不同范围的都市圈加以限定，如1小时都市圈、2小时都市圈、3小时都市圈，或者1日交流圈等，以示区别。随着国家政策的正确引导和学术界对于“都市圈”概念的进一步明晰，相信都市圈的规划实践会日益规范，将有助于未来都市圈协同机制的进一步建立，从而更高质量完成新型城镇化目标。

#### 参考文献

- [1] United States Office of Management and Budget. Revised delineations of metropolitan statistical areas, micropolitan statistical areas, and combined statistical areas, and guidance on uses of the delineations of these areas[S]. OMB Bulletin No. 20-01, 2020-3-6.
- [2] 罗海明, 张媛明. 美国大都市区分指标体系的百年演变[J]. 国际城市规划, 2007, 99(5): 58-64.
- [3] 木内信藏. 都市地理学研究[M]. 东京: 古今书院, 1951.
- [4] 韦伟, 赵光瑞. 日本都市圈模式研究综述[J]. 现代日本经济, 2005(2): 40-45.
- [5] 李国平. 首都圈结构、分工与营建战略[M]. 中国城市出版社, 2004.
- [6] 张磊. 都市圈空间结构演变的制度逻辑与启示: 以东京都市圈为例[J]. 城市规划学刊, 2019(1): 74-81.
- [7] 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, 36(3): 6-11.
- [8] 张晋庆, 刘中元. 跨行政区的都市区整合要点辨析及规划策略: 以宁德城市总体规划为例[J]. 城市规划学刊, 2012(S1): 34-39.
- [9] 刘玉博, 李鲁, 张学良. 超越城市行政边界的都市经济区分: 发达国家实践及启示[J]. 城市规划学刊, 2016(5): 86-93.
- [10] 富田和晓, 藤井正, 王雷. 新版图说大都市圈: 大都市圈[M]. 中国建筑工业出版社, 2015.
- [11] 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.
- [12] 高汝熹, 阮红. 论中国的圈域经济[J]. 科技导报, 1990(4): 8-12.

- [13] 孙一飞. 城镇密集区的界定: 以江苏省为例[J]. 经济地理, 1995(3): 36-40.
- [14] 姚士谋. 中国城市群[M]. 合肥: 中国科学技术大学出版社, 1992.
- [15] 顾朝林. 中国城市地理[M]. 北京: 商务印书馆, 1999.
- [16] 胡序威. 对城市化研究中某些城市与区域概念的探讨[J]. 城市规划, 2003, 27(4): 28-32.
- [17] 张从果, 杨永春. 都市圈概念辨析[J]. 城市规划, 2007, 31(4): 31-36.
- [18] 唐路, 薛德升, 许学强. 1990年代以来国内大都市区研究回顾与展望[J]. 城市规划, 2006(1): 80-87.
- [19] 陶希东. 跨省都市圈的行政经济分析及其整合机制研究: 以徐州都市圈为例[D]. 上海: 华东师范大学, 2004.
- [20] 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.
- [21] 方创琳, 宋吉涛, 苗雪芹, 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] 胡序威. 厘清与城镇化有关的各种地域空间概念[J]. 城市发展研究, 2014, 21(11): 1-4.
- [23] 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(1): 18-26.
- [24] 袁家冬, 周筠, 黄伟. 我国都市圈理论研究及规划实践中的若干误区[J]. 地理研究, 2006, 25(1): 112-120.
- [25] 洪世健, 黄晓芬. 大都市区概念及其界定问题探讨[J]. 国际城市规划, 2007, 22(5): 50-57.
- [26] 钱紫华. 都市圈概念与空间划定辨析[J]. 规划师, 2022, 38(9): 152-156.
- [27] 周一星. 城市地理学[M]. 商务印书馆, 1995.
- [28] 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, 123(1): 11-15.
- [29] 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, 25(5): 19-23.
- [30] 张伟. 都市圈的概念、特征及其规划探讨[J]. 城市规划, 2003, 27(6): 47-50.
- [31] 张艺帅, 赵民. 我国都市圈的空间界定、特征解析及分类探讨[J]. 城市规划学刊, 2023(2): 76-85.
- [32] 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.
- [33] 汪光焘, 叶青, 李芬, 等. 培育现代化都市圈的若干思考[J]. 城市规划学刊, 2019(5): 14-23.
- [34] 张萍, 张玉鑫. 上海大都市区空间范围研究[J]. 城市规划学刊, 2013(4): 27-32.
- [35] 钮心毅, 王焱, 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.
- [36] 谢智敏, 甄峰, 席广亮. 基于日常通勤流动的南京都市圈空间结构特征[J]. 城市规划学刊, 2022(5): 90-98.
- [37] 郑德高, 朱郁郁, 陈阳, 等. 上海大都市圈的圈层结构与功能网络研究[J]. 城市规划学刊, 2017(5): 41-49.
- [38] 孟美侠, 张学良, 潘洲. 跨越行政边界的都市区规划实践: 纽约大都市区四次总体规划及其对中国的启示[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2019, 25(4): 22-37.
- [39] 张良, 吕斌. 日本首都圈规划的主要进程及其历史经验[J]. 城市发展研究, 2009, 16(12): 5-11.

修回: 2023-03