

面向跨区域治理的都市圈国土空间规划实践创新*

Toward Cross-Regional Governance: Innovations in Territorial Spatial Planning for Metropolitan Regions

朱郁郁 张尚武 黄建中

ZHU Yuyu, ZHANG Shangwu, HUANG Jianzhong

关键词 跨区域治理；都市圈；国土空间规划；实践创新；新规划

Keywords: cross-regional governance; metropolitan region; territorial spatial planning; planning innovation; new planning

提 要 发挥国土空间规划在都市圈跨区域治理中的基础作用，是我国实施区域协调发展战略、推进新型城镇化的重大议题，但规划的作用价值、内容重点、实施传导路径，以及与发展规划的有效衔接等实践问题需要厘清。基于上海大都市圈的规划实践，探讨面向跨区域治理的都市圈国土空间规划的核心价值与关键任务。认为都市圈国土空间规划的价值和作用体现在五个方面：作为区域协同的空间底板、平等协商的制度安排、规划实施的行动方案、跨界管控的法定依据和政策创新的共同契机。提出都市圈国土空间规划编制的重点任务：一是突出行政逻辑，构建多尺度的空间治理单元；二是围绕龙头带动，形成分圈层的区域协同策略；三是坚持有限规划，关注跨区域的关键战略议题；四是聚焦跨界地区，建立穿透式的空间管控模式；五是面向实施需求，探索多领域的政策机制设计。从规划体系衔接、治理效能提升等维度提出未来研究方向，为完善具有中国特色的都市圈国土空间规划理论、创新跨区域空间治理实践提供借鉴。

Abstract: The fundamental role of territorial spatial planning in cross-regional spatial governance for metropolitan regions is indispensable to China's strategies of coordinated regional development and new urbanization. However, the positioning of planning, its core tasks, implementation and transmission pathway, and its relationship with development planning requires further clarification. Drawing on the practices of territorial spatial planning in the Greater Shanghai Metropolitan Region, this paper explores these issues with the aim of reinforcing cross-regional spatial governance. It proposes that the value and function of metropolitan territorial spatial planning can be understood through five dimensions: providing spatial foundations for regional coordination, building institutional frameworks for equal consultation, compiling action plans for planning implementation, establishing a legal basis for cross-regional spatial control, and creating shared opportunities for policy innovation. The main tasks for metropolitan territorial spatial planning address five aspects: firstly, highlighting the administrative dimension of governance by constructing multi-scale spatial governance units; secondly, formulating regional collaborative strategies across spatial layers centered on Shanghai's pivotal role; thirdly, restricting the role of planning by focusing on key strategic issues across regions; fourthly, strengthening spatial control in trans-boundary areas through cross-regional mechanisms; and lastly, advancing implementation-led policy making and mechanism innovation. In addition, the paper identifies future research directions in integrating planning systems and enhancing governance efficiency. The paper aims to provide theoretical insights into territorial spatial planning and innovative regional governance models for metropolitan regions in China.

中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.16361/j.upf.202504003

文章编号 1000-3363(2025)04-0019-07

作者简介

朱郁郁，上海同济城市规划设计研究院有限公司空间规划研究院院长，正高级工程师，shzhuyuyu@163.com

张尚武，同济大学建筑与城市规划学院教授，上海同济城市规划设计研究院有限公司院长，自然资源部国土空间智能规划技术重点实验室主任，通信作者，zhshangwu@tongji.edu.cn

黄建中，同济大学建筑与城市规划学院教授、博士生导师，上海同济城市规划设计研究院有限公司总规划师

* “十四五”国家重点研发计划项目“国土空间优化与系统调控理论与方法”（项目编号：2022YFC38008000）；国家自然科学基金“基于空间活动的大都市区多层网络结构的识别、评价与优化方法研究”（项目编号：52178049）

区域协调发展是国家战略体系的重要支撑。在此背景下,都市圈被赋予引领新型城镇化进程的主体地位,其重要性已通过《国家新型城镇化规划》等核心政策文件得到确立,并在《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》(2021年)、党的二十大报告(2022年)以及党的二十届三中全会《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(2024年,以下简称《决定》)中得到了持续加强与深化。2025年召开的中央城市工作会议进一步将推进都市圈建设作为城市工作的重点任务。都市圈作为中心城市与周边区域协调发展的载体,已成为破解“大城市病”、区域和城乡发展不平衡、行政区经济壁垒等发展瓶颈,促进区域协调发展和新型城镇化建设的重要战略平台^[1]。

近年来,各地普遍加强了都市圈规划编制工作,目的是发挥好规划的引领作用,但对于如何认识都市圈国土空间规划的基础作用和主要任务仍然值得深入探讨。《决定》明确要求,完善“以国家发展规划为战略导向,以空间规划为基础,以区域规划、专项规划为支撑”的国家战略规划体系。依据2019年国家发展改革委《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》,都市圈被界定为“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1h通勤圈为基本范围的城镇化空间形态”,显然都市圈具有明显区域(跨市级行政边界)的空间特征。随着省级、市县级国土空间规划陆续获批,以“三区三线”为核心的空间管控体系已基本建立,都市圈国土空间规划作为跨区域规划的定位成为讨论焦点。尽管自然资源部2024年已经颁布《都市圈国土空间规划编制规程》(以下简称《规程》),对相关内容提出了要求。但在各地的实践中,普遍认为都市圈国土空间规划不是规划范围内空间要素的重复规划,而必须精准聚焦于那些地方规划难以解决的跨区域空间协同难题,切实发挥其作为高层次空间治理平台的关键作用^[2],然而《规程》并未将跨域协同治理的作为核心任务。

笔者认为,跨区域治理是认识都市圈国土空间规划的基本定位和主要任务

的关键视角。研究立足长三角区域一体化背景下上海大都市圈国土空间规划实践的创新探索,旨在探讨并明晰这一核心议题,为完善中国特色的都市圈规划理论与提升区域空间治理效能提供学术参考。

1 跨区域治理与都市圈国土空间规划

1.1 区域治理的理论基础与中西方差异

区域治理(regional governance)理论体系成形于20世纪中后期,其学理构建深受西方相关思潮影响,在“新区域主义”(new regionalism)、“多中心治理”(polycentric governance)以及“协同治理”(synergetic governance)等理论框架下逐步发展成熟^[3-4]。早期的国外治理实践常显现出自由市场主导、多元主体广泛参与的松散化治理结构特征。然而,此类治理模式亦被广泛批评存在目标模糊、决策效率低下等随意性问题,难以应对复杂的跨区域协调的挑战。杰索普^[5]对此类局限性进行了深刻阐述,将其概念化为“治理失灵”(governance failure)。随后兴起的“多层级治理”(multi-level governance)^[6-7]与“尺度重构”(rescaling)理论^[8-9],则更强调政府权力的核心地位与主动性在协调多元主体间关系中的关键作用。其中,“多层级治理”侧重于阐释特定区域内部由不同层级政府和非政府主体共同构成的治理结构与互动关系,“尺度重构”则主要解释特定区域之间为实现治理目标而进行的权力重组与制度机制变迁^[10]。

相较于西方基于分权、市场逻辑的治理路径,中国的区域治理深植于强政府调控的政治经济土壤,形成了具有中国特色的治理逻辑^[11]。其核心特征在于,依托强大的行政协调能力,以区域空间治理为主要抓手,有效破解因行政区划分割对市场机制的阻碍,并引发空间发展失衡、资源利用低效及公共服务非均等化等结构性矛盾,这种治理模式已深度嵌入我国快速城市化进程中的区域协调与空间结构优化实践^[12]。我国的跨区域治理经历了从早期主要依赖行政区划调整、强制性空间管制等刚性手段,逐步走向倡导都市圈协同、城市群一体化

等更具弹性与协调性的柔性治理手段的战略转型^[13]。孙施文^[14]进一步指出,空间治理作为跨区域治理的一个专项领域^[15],其核心任务主要包括两个层面:一是对各类具体空间构成要素(如土地、生态、基础设施等)进行引导与管控;二是在特定地域范围内,对涉及空间资源开发、保护与利用的综合过程进行系统协调与管理。

1.2 都市圈概念内涵演变与跨区域空间治理的价值

学界普遍认同核心城市在都市圈中的辐射带动作用,随着科技进步尤其是交通科技的发展以及经济组织模式的变化,都市圈的概念内涵和组织形式随着发展阶段不同而呈现明显的动态演化过程。早期研究基于增长极理论和中心地理论,都市圈核心城市具有显著优势,受到行政层级和产业梯度转移的单向辐射影响,形成了以等级扩散为特征的“核心—边缘”结构^[16-17]。随着全球化进程深化,Castells^[18]提出的“流动空间”理论和Scott^[19]提出的“全球城市区域”概念为都市圈研究提供了新的理论支撑,谢守红等^[20]和张京祥等^[21]等通过对珠三角、长三角的实证研究也提出功能联系逐渐取代行政关系成为塑造都市圈空间组织的主导力量,都市圈内专业节点城市全球链接能力的提升推动了“多中心网络化”空间格局的形成,近年来,全球化退坡和重构,供应链区域化催生了“核心—专业”节点并存的层级网络^[22],都市圈作为一种突破行政区划界限的功能性空间单元,成为城市间产业链、供应链、创新链与人才链组织重构的适宜尺度^[23]。

基于上述分析可以发现,都市圈的概念与内涵伴随区域经济组织形态的演变而动态发展^[24],其空间范围呈现不断扩展的趋势,都市圈内多元行政主体间的博弈与合作的重要性和必要性日益提升,也需要从区域空间治理的视角重新审视并界定都市圈的内涵。随着国家区域协调发展战略和新型城镇化战略的实施,面对构建全国统一大市场的要求,跨区域空间治理被认为是破解“行政区经济”固有弊端的重要手段^[25],其中加强都市圈建设具有特殊意义,是一种政

府组织、配置空间要素的主动作为^[26]。张艺帅等^[27]将都市圈定义为“超越传统行政区划的区域空间治理体制改革”，其核心是通过制度创新解决“行政区”与“经济区”错位的问题，构建多元主体协同的“管治联盟”和跨区域“政策区”。因此，面向区域空间治理，都市圈的空间治理价值更加凸显，也需要通过都市圈国土空间规划实现其空间治理价值。

1.3 面向跨区域治理的都市圈国土空间规划实践创新要求

当前，各地政府普遍开始关注都市圈在区域空间治理中的独特作用，推动都市圈国土空间规划的编制与实施。2019年，在自然资源部指导下，由上海市规划资源局和发展改革委牵头，联合三地九方十部门启动《上海大都市圈空间协同规划》编制，并于2022年1月由沪浙苏三地联合发布。该规划建立了“共同组织、共同编制、共同认定、共同实施”的工作机制和以长三角生态绿色一体化发展示范区为试点对邻界地区协同治理的模式探索，为其他地区都市圈规划实践提供了宝贵经验^[28]。2024年，《成都都市圈国土空间规划（2021—2035年）》成为全国首个省级人民政府批复的国家级都市圈国土空间规划，在规划实施方面，建立了“领导小组领导、省直部门指导、同城化办公室协调、四市主体推进、专项合作组协同”五级工作机制，形成“统一编制、联合报批、共同实施”模式，对于破解行政区划壁垒、实现省内国土开发均衡、探索跨区域制度创新具有重要意义，成为推动成德眉资同城化发展的纲领性文件^[29]。2023年10月，《上海大都市圈国土空间总体规划》启动编制，通过“联创工作营”机制创新性地搭建起成员城市共同开展空间规划的工作平台，成为面向跨区域空间治理的一次重要规划实践^[30]。受此影响，长三角地区南京、杭州、宁波、合肥相继开展了都市圈国土空间规划研究或编制工作。尽管各个都市圈国土空间规划在范围界定、具体内容和治理模式上不尽相同，但其作为一种融合“空间规划”与“空间治理”双重属性，衔接“国家战略”与“地方发展”的传导中介，实现区域空间治理政策工具的作用

得到了各方的共识。都市圈国土空间规划作为国土空间规划体系中的重要专项规划^[31]，其法定效力有助于弥补传统区域协调机制约束力不足的短板，成为推动跨区域协同发展不可替代的空间治理工具。

但都市圈国土空间规划实践仍然面临一些深层次问题的制约，主要体现在四个方面：一是都市圈国土空间规划与发展规划的衔接问题。都市圈发展规划严格界定了1h通勤圈的范围（杭州都市圈甚至只能覆盖杭州少部分市域行政辖区），而都市圈国土空间规划更加注重区域空间治理的需求，即覆盖功能关联更为紧密、治理需求更为复杂的整体地域单元，并需保证平级行政主体间的平等协商^[32]，两者在空间尺度上形成差异。二是规划地位和实施传导的问题。都市圈国土空间规划在现行规划体系中的定位尚不明确，与既有空间规划体系衔接不畅，导致其约束力不足^[26]。同时，规划内容实施管理缺少相应的法律体系支撑，跨区域规划多为协商式成果，难以形成具有强制性、权威性的规划成果^[33]。三是治理主体间权力梯度失衡问题。在当前行政体制架构下，高层级的行政主体显然具有更强的资源配置能力，并在矛盾争议中处于强势地位，当都市圈成员行政层级出现较大差异，如县级行政主体面对地市级甚至直辖市等行政主体时，往往难以形成有效的对话和协商机制。四是制度设计的不稳定问题。对比国际经验，日本依托《国土利用计划法》《首都圈整备法》等数十项配套法律确保规划实施^[34]，当前我国都市圈规划实施过程中普遍依赖“一事一议”的临时协调机制，存在缺少法律体系支撑、政策延续性薄弱、考核激励机制缺失等问题，致使主体责任无法有效压实，规划内容和实施监管缺少约束力^[27]。

2 都市圈国土空间规划的核心价值

都市圈是我国实施区域协调发展战略、推进新型城镇化和构建全国统一大市场的重要治理单元，笔者结合在上海、杭州、宁波等都市圈国土空间规划的实践，认为都市圈国土空间规划作为一项

综合性工作，不仅是绘制跨区域空间协同发展和治理的“一张蓝图”，而且在落实国家和区域战略、推动规划实施以及体制机制创新方面都具有重要价值，具体体现在以下五个方面。

2.1 区域协同的空间底板

都市圈区域协同发展本质上依赖于空间资源的有效配置与统筹管理，国土空间规划作为核心工具，为跨区域协同提供了基础性的空间底板。随着省级、市县级国土空间规划陆续编制完成，我国已初步构建起以“三区三线”数据为主、覆盖全域的国土空间规划“一张图”，为推动跨区域空间治理提供了数据支撑。都市圈国土空间规划的编制，为都市圈内成员城市提供了区域空间信息共享的平台，并在此平台上进一步集成和优化公路、轨道、设施等相关空间要素，形成精确、可靠、可视化的空间数据基础，支撑跨行政区空间资源的精准识别、系统模拟与协同决策，从而推动都市圈从战略共识走向实质性的空间整合与制度性合作。

2.2 平等协商的制度安排

在当前行政架构下，由于缺乏常态化的跨行政区协商机制，城市间的空间协同问题往往依赖不定期的“一事一议”方式。这类非制度化协商机制存在明显局限性。一是响应速度慢、协调周期长，难以适应区域发展中对时效性的要求。二是因缺乏稳定的制度保障和权威性支撑，协商结果往往约束力有限，实施效果难以保证。此外，许多区域性矛盾涉及多个职能部门乃至更大空间范围内的统筹协调，仅依靠临时性、分散化的协商模式，难以实现系统性治理。对此，都市圈国土空间规划应兼具双重属性，不仅是技术平台，也是推动跨区域空间治理关系重构的重要制度性平台。在编制阶段，采取核心城市牵头、成员城市参与、相关部门合作的组织方式，使都市圈国土空间规划成为多方参与、协同设计的技术平台，凝聚共识，确保区域整体利益与地方发展诉求之间的平衡，为后续实施奠定工作基础；在实施阶段，都市圈国土空间规划则转化为具有约束力和操作性的管理平台，成为城市间具

体矛盾与冲突协商的制度性安排。

2.3 规划实施的行动方案

在当前国土空间规划体系下,省级、市县级规划在各自行政区域内初步实现了各类要素统筹,但在跨区域协调方面存在明显缺失。突出表现为城市间道路系统难以衔接:即便规划线位一致,也常出现等级、断面或设计标准不对应(如一侧为快速路,另一侧为城市主干路);即便规划内容一致,实施时序不同步也导致项目难以落地,出现“规划有、实施难”的困境。都市圈国土空间规划应在行动层面为系统性解决上述问题提供保障^[35],推动三个层面的协同:一是空间布局协同,确保跨区域要素在空间上的无缝对接;二是规划标准衔接,实现基础设施、生态保护等领域的技术标准统一;三是实施时序同步,制定共同的建设计划与项目库,保障重大项目协同推进。同时构建“战略—空间—行动”一体化的规划框架,向上呼应国家与省级区域战略,向下统筹各市国土空间总体规划,横向协同交通、生态、产业等专项规划,从而实现从宏观战略到具体实施的有效传导。在此基础上,将行动共识纳入各市五年规划和年度重点项目库,明确跨区域项目的空间布局、建设主体、资金安排和时序节点,通过分级传导和监督落实,切实保障都市圈空间协同从图纸走向现实。

2.4 跨界管控的法定依据

在现行行政体制下,省际毗邻地区等跨界地区的空间治理面临结构性矛盾:一方面,空间管控事权严格遵循管辖边界,具有明确的行政区属地性;另一方面,随着全国统一大市场建设的深入推进,资本、人才、技术等要素流动日益频繁,功能布局逐渐呈现区域化、网络化特征,不断突破行政壁垒,向一体化方向发展。这一矛盾在都市圈范围内表现得尤为突出:核心城市因其较强的经济辐射与功能外溢能力,吸引周边城市在其行政边界邻近区域集中布局产业、居住和服务功能,以最大限度地承接发展红利;然而对核心城市而言,这些外围地区往往承担着重要的农业生产、生态涵养或安全屏障功能。开发与保护诉

求差导致边界地区空间冲突、治理难度加剧,都市圈国土空间规划作为跨区域空间治理平台的关键作用之一即是对跨界地区提出明确的空间管控要求,并通过空间规划体系赋予的法定地位,作为指导大都市圈内重点协同领域、重点协同地区国土空间专项规划和详细规划编制的上位依据。

2.5 政策创新的共同契机

随着国土空间规划体系的确立,实践中如何通过空间政策创新提升空间资源配置效率和价值,成为跨区域治理中的重要内容。一方面,都市圈国土空间规划不仅是空间安排的技术工具,更关键的是为其成员城市提供了政策协同的机会。各城市可共享国土整治、用地供给、生态补偿、跨区域合作区开发等方面的政策创新经验,形成共同的政策主张,并联合向上级政府争取政策试点,为区域整体发展创造更有利的制度环境。另一方面,随着区域一体化进程不断深入,跨行政区利益协调需求日益凸显,尤其是生态补偿、成本共担和效益共享等机制亟待建立。例如,在推进跨区域基础设施或生态项目时,常面临各方诉求不一致、土地指标难以协调等问题(如一方建设需求强烈,另一方却因占用指标或缺乏动力而配合不足)。通过都市圈国土空间规划推动建立包括横向财政转移、用地指标交易、重大项目共投共建等在内的政策工具箱,在体制机制层面保障区域合作的可持续性。

3 都市圈国土空间规划的关键任务

都市圈国土空间规划的生命力在于其治理导向。基于对都市圈国土空间规划价值作用的认识,编制工作的核心应围绕跨区域空间治理的实际问题与跨行政区协作需求,以提升规划实施效能为根本目标,聚焦于关键性问题和战略性空间,开展有针对性的制度设计与行动安排。

3.1 突出行政逻辑,构建多尺度的空间治理单元

面向跨区域治理的都市圈国土空间

规划应当与当前行政架构相适应。卢庆强等^[36]提出当前中国语境下跨区域空间治理的有效推进需要满足两个关键条件,即治理单元的行政完整性和参与主体的行政对等性,这是实现平等协商的基础前提。都市圈规划应当区分空间现象和规划对象^[37],空间现象可以依据1h通勤圈界定,而作为规划对象则需要与治理目标对应。

在上海大都市圈的实践中,提出以地级城市的完整行政辖区为基本单元构建都市圈的整体框架,目的是为都市圈成员建立起平等协商与对话的基础,形成了比较好的实施效果。由于治理目标和重点的差异,存在多重尺度的空间治理单元,形成四种类型:一是全域协同型单元,侧重于上海与其辐射带动的苏浙皖相关城市在产业创新、生态格局和基础设施等方面的整体协同;二是次级都市圈单元,如杭州、宁波、苏锡常等都市圈既在上海大都市圈范围内,也各自形成了相对独立的都市圈格局,需要解决其内部核心城市与周边地区的一体化发展问题;三是战略功能区单元,因为战略目标侧重的差异,在如长江口、环太湖、杭州湾等跨行政区之间功能和空间的协同,强化对国家和区域战略功能的承载能力;四是跨界空间协同单元,以县(市、区)为主体,推进具体跨界项目的对接与合作,解决毗邻地区规划实施层面的空间协同问题。这四类单元共同构成了多尺度、网络化的都市圈空间治理框架。见图1。

3.2 围绕龙头带动,形成分圈层的区域协同策略

建设都市圈的重要目标是发挥都市圈核心城市的区域辐射带动作用^[38],但这种辐射带动作用由于空间距离的不同在联系强度上都存在明显差异。同时,空间距离不同也影响了交通方式的选择。传统由重点城市和骨干交通形成的“点—轴”结构难以适应“对流型、网络化”都市圈空间格局^[39]。因此,都市圈空间结构往往围绕核心城市依据空间尺度变化采取不同交通方式,在协同模式和重点上形成圈层式的结构。

以上海大都市圈为例,按照空间距离和功能联系强度,将大都市圈划分为

三个空间圈层，差异化制定区域政策、分类引导资源配置。见图2。

第一圈层空间范围界定为以市域铁路、城市快轨为主要交通方式，从上海主城区轨交枢纽出发 30 min 内可达的周边区县，辐射半径约 60—80 km。这一圈层是上海城市功能的外溢和融合地区，形成高频度的日常通勤流和高度一体化的功能联系，是同城化效应最为显著的区域，以跨域通勤设施优化、公共服务均等化、生态环境协同治理为重点，是都市圈空间跨界治理的主体空间。

第二圈层空间范围界定为以城际铁路为主要交通方式，从上海城际枢纽站点出发，60 min 能到达的周边区县，辐射半径约 200 km。这一圈层是与上海具有最紧密功能联系的地区，以区域产业链、供应链、创新链和人才链的紧密协同为重点，强化相应的空间保障，是实现功能互补和区域整体竞争优势的关键层次。

第三圈层空间范围界定为以高速铁路为主要交通方式，以上海高铁枢纽为起点，90 min 能够到达的周边城市，辐射半径约 300 km，该范围是实现一日商务和交往的空间尺度，也是上海大都市

圈与南京、杭州、合肥、宁波等都市圈相互衔接与融合的地区，这一圈层侧重于跨区域战略协同、高端要素配置、重大基础设施互联互通，对推动长三角城市群一体化进程具有重要意义。

3.3 坚持有限规划，关注跨区域的关键战略议题

都市圈国土空间规划作为国家空间规划体系中的专项规划，其核心任务在于重点解决都市圈成员共同面对的跨行政区问题，以及需协同完成的重大区域性任务。规划内容应体现有限性和针对性，强调对关键议题的聚焦与行动引导。

不同都市圈的发展阶段、战略定位和现实矛盾存在差异，空间规划的内容重点亦应因地制宜，总体可归纳为以下两个核心方向：一是聚焦都市圈承担的战略使命。都市圈核心城市通常为国家级或区域中心城市，承担着重大国家战略功能。空间规划需着眼于提升整体区域的战略承载能力，识别并强化能够支撑国家战略落实的关键空间载体。二是统筹需跨区域协同布局的重大设施与廊道^[40]。尤其是交通、生态、能源、信息

对接、标准协同和时序统筹，避免行政分割导致效率下降和资源错配。

上海大都市圈的创新实践体现了上述导向：其一，围绕上海“五个中心”建设与长三角一体化发展等国家战略，区域格局上识别具有国家战略意义的战略机遇区与发展潜力区，明确其空间承载和功能提升路径；其二，依据区域资源禀赋和发展需求，提出以枢纽、轨道、航道、公路及低空网络为重点的交通基础设施协同方案，并统筹生态保护、文化传承和安全韧性等关键区域性保护要素，构建起区域协同治理的空间框架。

3.4 聚焦跨界地区，建立穿透式的空间管控模式

跨界地区即相邻城市行政边界两侧的交界地带，往往是都市圈空间协同中矛盾最为集中区域，也是最能体现治理效能的重点单元。空间冲突常表现为建设用地交错穿插、道路系统未能衔接（如“断头路”）、建设风貌杂乱失调等现实问题。都市圈国土空间规划作为区域性专项规划，受制于宏观尺度，内容往往以结构性、示意性为导向，难以实现局部地区的具体管控。针对跨界地区

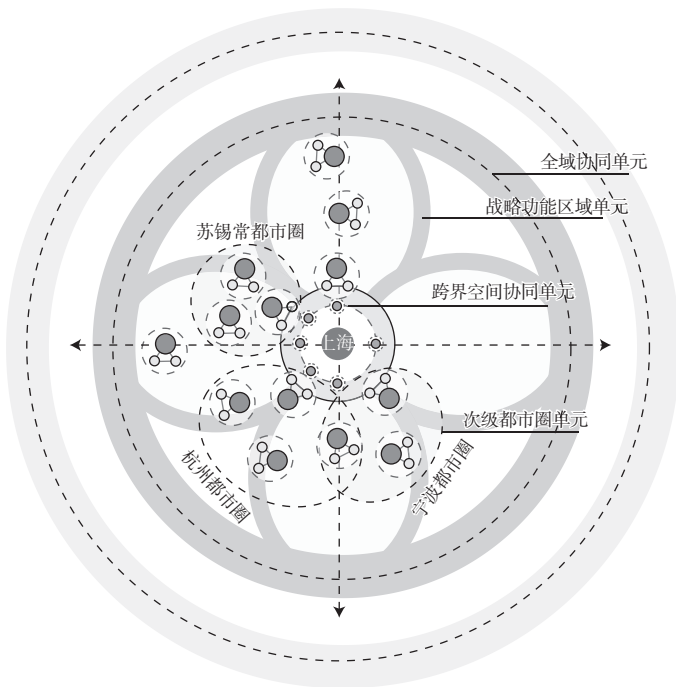


图1 多尺度空间治理单元示意图

Fig.1 The diagram of multi-scale spatial governance unit

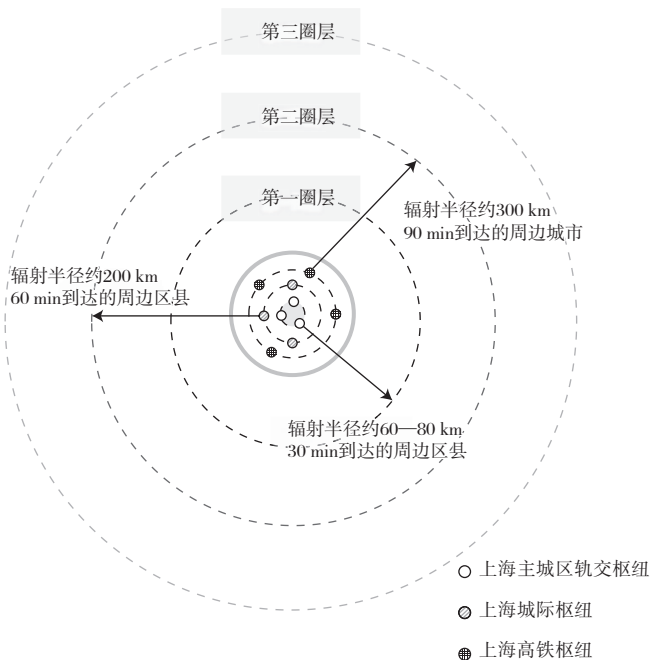


图2 分圈层区域协同模式示意图

Fig.2 The diagram of regional coordination model in different circles

这一特殊区域,规划应发挥“局部穿透”作用,在跨界协同单元内将管控要求深化至图斑层级,引导实施层面的精细化治理。

在上海大都市圈的实践探索中,借鉴了长三角生态绿色一体化发展示范区的成功经验,围绕上海与周边城市的跨界地区,设立多个以县级行政单元为基础的跨界协同区域,探索形成“共筑格局、共保底线、共享发展、共塑标准”的规划导向,重点推动这些地区在功能上深度融合、生态廊道系统贯通、基础设施无缝互联及空间布局整体优化,尤其针对重大公共服务设施、交通枢纽、断头路对接、邻避设施布局、重要景观界面等关键空间要素,有效实施跨界空间的精细化管控与协调治理。

3.5 面向实施需求,探索多领域的政策机制设计

建立国土空间规划体系,有效发挥空间规划的基础性作用,推进不同层次、不同类型规划的多规合一,需要加强规编制与实施的整体机制设计^[41]。都市圈国土空间规划作为专项规划,其有效实施在当前空间规划体系下面临传导机制不明确现实挑战。结合笔者参与的多个都市圈国土空间规划实践,提出需重点加强以下四个方面的制度构建与机制的设计。

一是构建基于行政逻辑的传导体系(图3)。都市圈国土空间规划的实施主体仍是各成员城市政府,但其内容具有明显的区域整体性和结构性特征。因此,须通过“城市专篇”等形式,将都市圈层面的战略要求转化为对各城市的具体空间约束与引导内容,并强化省级自然资源主管部门的监督职能以及都市圈层面的协调机制,实现规划意图自上而下的有效传递。

二是建立围绕重大空间行动的协同机制。推动跨区域重大空间项目的共同谋划与实施,是规划蓝图走向现实的关键路径。这类空间行动应作为都市圈近期建设的核心抓手,通过统一项目布局和建设时序,纳入各城市的五年发展规划体系,实现发展规划与空间规划在实施层面的有效衔接,保障跨区域重大项目协同落地。

三是推进空间治理领域的标准衔接。针对当前省际、市际建设标准不统一的问题,应重点推动交通、生态、公共服务等关键领域的标准协同。例如,上海大都市圈提出统一城际铁路与市域(郊)铁路的建设标准,在跨界地区推行以水环境治理和监测为核心的生态标准,以及以“生活圈”为导向的公共服务标准,为高质量一体化提供技术支撑。

四是深化区域合作的政策创新。空间政策是都市圈规划从技术文件走向治

理实践的关键举措。上海大都市圈提出了包括构建多层次协商平台、完善省际毗邻地区协同治理机制、积极探索“飞地经济”合作模式等多个方面的政策建议,通过政策工具创新破除行政壁垒,激发跨区域合作活力。

4 结语与展望

跨区域空间治理是我国推进新型城镇化和实现区域协调发展的重大议题。在这一进程中,都市圈国土空间规划作为具有中国特色的治理工具,其规划定位与工作重点仍处于探索阶段。本文主要基于上海大都市圈规划实践,形成对面向跨区域治理的都市圈国土空间规划的整体认识,体现四方面的创新价值:一是强化空间规划的治理属性。基于“行政完整性”与“主体对等性”的双重前提,构建了适应中国体制特点的多尺度协同治理框架,增强空间规划与国民经济和社会发展规划、其他区域类规划在空间层面的系统性衔接。二是提出“有限规划”的编制理念。坚持以战略引领为导向,聚焦于都市圈内需协同的重点领域与关键地区,着力破解传统空间规划内容泛化、重点不突出等问题,提升规划的针对性与可操作性。三是探索跨界地区的“穿透式”规划与精准治理。在保持全域结构引导的基础上,针对跨界协同地区提出图斑层级的精细化管控要求,并依托数字化治理平台提升空间协同的精确度和监管效率。四是初步构建了作为“区域型专项规划”的实施传导机制。通过“分城实施、行动协同、标准衔接、政策创新”等多种路径,推动都市圈规划意图向各层级、各领域有效传导,促进跨行政区的空间资源开发保护的整合与协同。

都市圈国土空间规划仍面临三方面需要进一步探讨和突破的领域。第一,规划体系融合。如何在“以国家发展规划为战略导向,以空间规划为基础,以区域和专项规划为支撑”的规划体系中,发挥都市圈国土空间规划的基础性作用,包括都市圈国土空间规划与国民经济和社会发展规划的关系,以及在约束性和法定地位方面与各省、市、县国土空间总体规划之间关系等仍需深入探索。第

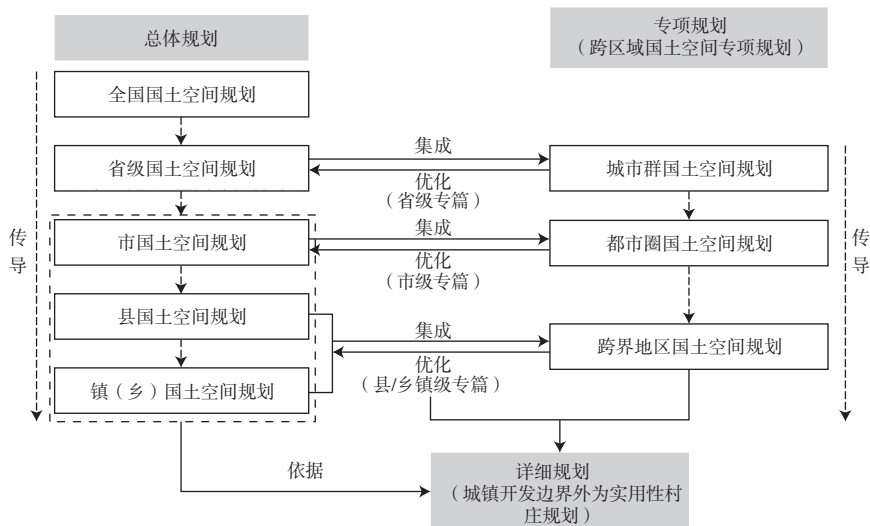


图3 传导体系示意图
Fig.3 The diagram of the multi-transmission system

二,提升治理效能的制度供给。当前跨区域协同仍缺乏上位法支持,跨区域财税共享、生态补偿、成本共担等关键机制尚未建立,难以有效支撑深层次利益协调与可持续合作。第三,监测评估与规划动态维护机制。现有评估多侧重于项目建设层面,需要建立针对空间结构优化、要素流通效率、公共服务均衡性等治理绩效评价方法,以及涵盖“空间匹配度、要素流通小率、公共服务均等化水平”等空间绩效评价体系,并实现与国土空间规划定期体检评估的制度性联动。针对上述问题实践创新探索,将有助于建立中国特色的都市圈国土空间规划理论,推动区域空间治理的现代化。

参考文献

- [1] 唐子来,段进,王凯,等.“长三角高质量一体化:规划能做什么?”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2024(2): 1-11.
- [2] 崔功豪,樊杰,王凯,等.“区域协同发展的规划新态势、新方法和新机制”学术笔谈会[J]. 城市规划学刊, 2019(2): 1-11.
- [3] SAVITCH H V, VOGEL R K. Paths to new regionalism[J]. State and Local Government Review, 2000, 32(3): 158-168.
- [4] SCOTT A J. Global city-regions[M]. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- [5] 杰索普. 治理的兴起及其失败的风险:以经济发展为例的论述[J]. 国际社会科学杂志(中文版), 1999(1): 31-48.
- [6] MARKS G. Structural policy and multilevel governance in the EC[J]. The State of the European Community, 1993(2): 391-410.
- [7] HOOGHE L, MARKS G. Multi-level governance and European integration[J]. Rowman and Littlefield Publishers, 2001: 1-3.
- [8] BRENNER N. Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960-2000[J]. Review of International Political Economy, 2004, 11(3): 447-488.
- [9] MACLEOD G, JONES M. Territorial, scalar, networked, connected: In what sense a 'regional world'?[J]. Regional Studies, 2007, 41(9): 1177-1191.
- [10] 余杰,李鲁奇,吕立刚,等.基于尺度重构与多层级治理等都市圈治理体系建构:以南京都市圈为例[J]. 资源科学, 2025, 47(2): 238-253.
- [11] 石楠,魏航. 城市规划的语义演进与当代使命[J]. 城市规划学刊, 2024(5): 18-28.
- [12] 张京祥. 以空间治理创新助力中国城市高质量转型发展[J]. 人民论坛·学术前沿, 2025(11): 1-10.
- [13] 张京祥,胡航军. 新发展环境下的都市圈发展、规划与治理创新[J]. 经济地理, 2023(1): 17-25.
- [14] 孙施文. 区域一体化发展的空间治理研究[J]. 空间与社会评论, 2023(2): 18-33.
- [15] 石晓冬,王凯,张尚武,等. 推进中国式现代化,“十五五”国土空间治理创新学术笔谈(上)[J]. 北京规划建设, 2025(1): 72-81.
- [16] FRIEDMANN J. Regional development policy: a case study of venezuela[M]. Cambridge: MIT Press, 1966.
- [17] 周一星. 中国都市区和都市连绵区研究[J]. 城市规划, 1995(3): 12-16.
- [18] CASTELLS M. The rise of the network society[M]. Oxford: Blackwell, 1996.
- [19] SCOTT A J. Global city-regions: trends, theory, and policy[M]. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- [20] 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.
- [21] 张京祥,殷洁,何建颐. 全球化世纪的城市密集地区发展与规划[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2008.
- [22] 王缉慈. 创新的空间: 企业集群与区域发展[M]. 修订版. 北京: 北京大学出版社, 2022.
- [23] 申明锐,王紫晴,崔功豪. 都市圈在中国:理论源流与规划实践[J]. 城市规划学刊, 2023(2): 57-66.
- [24] 马璇,张振广. 东京广域首都圈构想及对我国大都市圈规划编制的启示[J]. 上海城市规划, 2019(2): 41-48.
- [25] 张尚武. 中国式现代化与城乡空间治理的规划议题[J]. 城市学报, 2023(5): 80-83.
- [26] 张京祥. 张京祥教授专访: 都市圈规划是治理模式的创新,是寻求共同行动的过程[EB/OL]. (2021-06-15) [2024-12-19]. https://mp.weixin.qq.com/s/CV1Lm987T_7QADkGHGXrhW.
- [27] 张艺帅,赵民. 中国都市圈的空间组织、发展绩效与治理模式研究[M]. 上海: 同济大学出版社, 2025.
- [28] 熊能,范宇,等. 区域协调与空间治理背景下的上海大都市圈空间协同规划编制创新探索[J]. 城市规划学刊, 2022(2): 76-82.
- [29] 尹宏. 都市圈规划编制实施中的思考与实践:以成都都市圈为例[C/OL]. 中国城市
- 规划年会学术对话五十三: 新时代都市圈空间规划探索, 2023 [2024-12-19]. <https://example-url.com>.
- [30] 澎湃新闻. 从“1+8”到“1+13”,重新认识上海大都市圈[EB/OL]. (2024-12-10) [2025-08-24]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_29604251.
- [31] 吴志强,郭仁忠,张兵,等.“国家空间规划系统化建构”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2024(5): 1-11.
- [32] 诸大建. 教授专访: 上海大都市圈与空间治理创新[EB/OL]. (2022-04-12) [2024-12-19]. <https://example-url.com>.
- [33] 张艺帅,黄建中,王启轩,等.“尺度重组”与“元治理”视角下我国都市圈治理模式的建构思路研究[J]. 规划师, 2023, 39(4): 19-27.
- [34] 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.
- [35] 马璇,林辰辉,陈阳,等. 区域尺度下空间规划技术框架思考: 基于上海大都市圈规划实践[J]. 城市规划学刊, 2022(2): 83-89.
- [36] 卢庆强,龙茂乾,欧阳鹏,等. 区域协同治理与契约协同型规划: 都市圈治理体系重构与规划理念变革[J]. 城市规划, 2024, 48(2): 12-19.
- [37] 解放日报. 超百人团队、超千人参与,沪苏浙皖4省市共同编制上海大都市圈14城规划[EB/OL]. (2024-12-25) [2025-08-24]. <https://www.jfdaily.com/sgh/detail?id=1484980>.
- [38] 袁满,张璇,单卓然,等. 产业组团视角下武汉都市圈产业空间组织特征及优化策略[J]. 城市规划学刊, 2024(1): 63-73.
- [39] 胡刚钰,何杨,黄建中,等. 都市圈国土空间与综合交通协同规划框架和策略[J]. 规划师, 2023, 39(11): 27-33.
- [40] 张尚武,潘鑫. 新时期我国跨区域重大基础设施规划建设战略思考[J]. 城市规划学刊, 2021(2): 38-44.
- [41] 张尚武. 国土空间规划编制技术体系: 顶层架构与关键突破[J]. 城市规划学刊, 2022(5): 45-50.

修回: 2025-09