

都市圈规划的再定位与作用辨析*

Repositioning and Functional Analysis of Metropolitan Planning

张立 高润艺

ZHANG Li, GAO Runyi

关键词 都市圈；都市圈规划；区域规划；规划体系

Keywords: metropolitan area; metropolitan planning; regional planning; planning system

提 要 培育现代化都市圈是国家战略，当前都市圈规划正在加紧编制，但其面临多种规划类型并存、规划内容交叉、规划实施困难等诸多问题。在系统梳理国内现行都市圈规划实践类型的基础上，基于国际经验和国家规划体系改革指向指出，都市圈规划应是重点解决跨行政区边界、跨部门协同问题的综合性规划，是宏观指导性的法定规划。进一步指出，都市圈规划的定位应从国家规划体系去认识，宜定位为区域规划，并采取多部门联合编制，报上级人民政府审批实施的形式来组织。以都市圈规划为代表的区域规划应当起到落实国家空间战略、促进区域协调发展、厘清规划间关系、完善国家规划体系、促进建构地方规划动态维护机制的重要作用。

Abstract: Fostering modern metropolitan regions is a national strategy. although metropolitan planning is being intensively developed, it faces many challenges such as the coexistence of multiple plans, overlapping content, and difficulties in implementation. Based on a systematic review of current metropolitan planning practice in China, as well as international experience and the orientation of national planning system reform, this paper proposes that metropolitan planning should produce a comprehensive and macro-level statutory plan that addresses cross-administrative spatial boundaries and cross-departmental coordination. Furthermore, metropolitan planning should be positioned within the national planning system as a type of regional planning, jointly prepared by multiple departments and submitted to higher-level government for approval. Regional planning, represented by metropolitan planning, should play an important role in implementing national spatial strategies, promoting coordinated regional development, clarifying and improving the national planning system, and facilitating cross-boundary coordination and the establishment of dynamic mechanisms for local planning.

中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.16361/j.upf.202504004

文章编号 1000-3363(2025)04-0026-07

作者简介

张立，同济大学建筑与城市规划学院副教授，leonzsh@tongji.edu.cn

高润艺，同济大学城市规划系博士生

* 国家重点研发计划“国土空间优化与系统调控理论与方法”（项目编号：2022YFC3800800）

长期以来,我国对都市圈的范围划定、规划编制等方面有着诸多讨论,也开展了诸多实践。1990年代主要是从区域经济一体化发展角度探讨都市圈的经济属性^[1],21世纪初,南京都市圈、徐州都市圈、苏锡常都市圈的规划编制与实施标志着都市圈这一概念开始走向规划实践^[2-4]。2014年《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》首次在中央政府文件中提出了“都市圈”概念,提出要增强中心城市辐射带动功能,培育都市圈。2019年国家发展改革委印发《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》,这是国家层面的第一份关于都市圈的政策文件,标志着都市圈正式成为国家层面的战略空间单元。党的二十大报告提出“促进区域协调发展。深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略,优化重大生产力布局,构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系”,并进一步指出“以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局”。这赋予了都市圈发挥中心城市带动作用的重要使命,进一步表明了培育现代化都市圈对国家发展和城镇化格局具有重要的战略意义。

近年来,关于都市圈的学术讨论亦逐渐增多,主要聚焦都市圈的理论演化^[1]、范围界定^[5]、战略空间落实、规划定位、协同机制、空间治理等^[6-9]。同时,都市圈规划的相关研究也多关注都市圈的治理方向变革^[10-11],包括规划理念转变、协调机制转变、政府职能转变等内容,并对不同地区都市圈规划实践的重点领域展开探索^[6,12-13],如基础设施建设、生态保护、产业联系等。在学理研究之外,都市圈规划的编制实践也开展得如火如荼,包括都市圈发展规划、都市圈国土空间规划^[14]和都市圈专项规划等。但是,现有的相关讨论往往集中在都市圈的概念内涵、范围划定以及都市圈国土空间规划如何开展^①,尚未系统化、规范化地从学理上认识都市圈规划的内涵、目标、作用和编制逻辑等。因此,亟须进一步明确都市圈规划的定位与作用,以指导都市圈规划的编制和实施。本文在对都市圈的主要规划实践类型进行辨析的基础上,对当前都市圈规

划编制实施所面临的现实困境展开分析,并基于问题诊断和国际经验提出未来都市圈规划的定位、体系与功能作用,以期为都市圈规划理论的深化研究提供支撑,提升都市规划编制和实践质量。

1 都市圈规划的主要类型

在当下都市圈规划的编制实践中,发展规划起步较早且进展快,而国土空间规划刚刚零星启动,专项规划仍基本处于空白阶段。

1.1 都市圈发展规划

2018年中共中央、国务院发布《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划

战略导向作用意见》(以下简称《意见》)明确了发展规划的意涵,延伸到都市圈发展规划,即主要是阐明都市圈发展的总体方向、明确协同重点,是都市圈范围经济社会发展的宏伟蓝图,是都市圈的协同行动纲领,是都市圈各层级政府履行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护职能的重要依据。自2019年国家发展改革委印发《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》至今,多地编制了都市圈发展规划,部分已获得了国家发展改革委的函复,具体如表1所示。这些都市圈主要分布在我国南部和东南部。从国家发展改革委已函复的都市圈发展规划文本来看,其核心内容主要包括都市圈发展的

表1 2020年来的17个都市圈发展规划

Tab.1 Seventeen development plans for metropolitan regions since 2020

规划名称	函复时间	规划年限	是否跨省	基础单元	规划范围
南京都市圈发展规划	2021年3月	规划期至2025年 远景展望至2035年	是	区县	2.7万km ² ,2000万人, 拓展至6.6万km ² ,3500万人
福州都市圈发展规划	2021年7月	规划期至2025年 远景展望至2035年	否	区县	2.6万km ² ,1300万人
成都都市圈发展规划	2021年11月	规划期至2025年 远景展望至2035年	否	市	2.64万km ² ,2761万人, 拓展至3.31万km ² ,2966万人
长株潭都市圈发展规划	2022年3月	规划期至2025年 远景展望至2035年	否	区县	1.89万km ² ,1484万人
西安都市圈发展规划	2022年3月	规划期至2025年 远景展望至2035年	否	区县	2.06万km ² ,1802万人
重庆都市圈发展规划	2022年8月	规划期至2025年 远景展望至2035年	是	区县	3.5万km ² ,2440万人
青岛都市圈发展规划	2023年10月	规划期至2030年 远景展望至2035年	否	区县	2.15万km ² ,1558万人
广州都市圈发展规划	2023年10月	规划期至2030年 远景展望至2035年	否	区	2万km ² ,3257万人
珠江口西岸都市圈 发展规划	2023年10月	规划期至2030年 远景展望至2035年	否	市	2.1万km ² ,1435.3万人
汕潮揭都市圈发展规划	2023年10月	规划期至2030年 远景展望至2035年	否	市	1.06万km ² ,1375万人
湛茂都市圈发展规划	2023年10月	规划期至2030年 远景展望至2035年	否	市	2.47万km ² ,1327万人
深圳都市圈发展规划	2023年10月	规划期至2030年 远景展望至2035年	否	区县	1.63万km ² ,3415万人
济南都市圈发展规划	2024年2月	规划期至2030年 远景展望至2035年	否	区县	2.23万km ² ,1810万人
*武汉都市圈发展规划	2022年12月	—	—	—	—
*沈阳都市圈发展规划	2023年2月	—	—	—	—
*杭州都市圈发展规划	2023年8月	—	—	—	—
*郑州都市圈发展规划	2023年10月	—	—	—	—

*表示暂无相关发展规划具体文本公示,但已有相关报道

定位目标、空间发展总体格局、需要协同的重点领域以及规划实施阶段的保障机制,其中重点领域主要指基础设施共联、产业体系共建、生态环境共保、公共服务共享、开放合作平台打造、体制机制改革等。从这些编制完成的都市圈发展规划的内容上来看,具有明显的综合性,强调都市圈总体性的宏观定位和发展目标,并对各个领域进行5年的总体战略部署且远景展望到2035年。显然,都市圈发展规划属于一定阶段内的战略性愿景规划。

1.2 都市圈国土空间规划

国土空间规划以空间资源配置和开发利用管控为抓手,以贯彻实施重大区域战略、协调解决跨行政区重大问题为导向,探索空间管制与管理制度、政策设计的结合。2024年4月1日,自然资源部发布的《都市圈国土空间规划编制规程》(以下简称《规程》)开始实施,确定了都市圈国土空间规划编制的总则、编制要点、规划实施保障、成果要求等内容,编制要点包括都市圈国土空间现状特征、重点规划单元识别、国土空间发展目标、公服设施布局、蓝绿空间布局、交通布局、文化与自然景观保护、基础设施布局、安全韧性空间统筹等。尽管如此,国内关于都市圈的空间规划实践数量还较少,只有《成都都市圈国土空间规划》经四川省人民政府批准实施,《郑州都市圈国土空间规划》已经完成公众意见征询,其他正在编制的有《长春都市圈国土空间总体规划》《济南都市圈国土空间规划》《南京都市圈国土空间规划》《上海大都市圈国土空间总体规划》等。

相较于发展规划,都市圈国土空间规划更加强调与“五级”国土空间总体规划之间的规划传导,《规程》指出都市圈国土空间规划应“落实全国国土空间规划纲要要求,衔接所在省市国土空间规划”。《成都都市圈国土空间规划》也明确指出涉及的四市应当根据规划将战略引领、用途管制、指标约束、底线管控等要求落实到市级国土空间总体规划中。但从目前已公示的都市圈国土空间规划来看,其内容受制于总体规划的编制内容,总体强调目标愿景及概念性

规划,与发展规划的主体内核区别不大,尚未从跨区域空间统筹方面发挥预期作用,也未实现国土空间规划体系下的所谓“相关专项规划”的实质定位。

1.3 都市圈专项规划与都市圈国土空间相关专项规划

长期以来,专项规划与国土空间相关专项规划的概念在规划实践与学术讨论中多有混淆,谈到专项规划往往认为是国土空间相关专项规划。但结合文件精神,两者之间的差异性较为明显。《意见》中指出“专项规划是指导特定领域发展、布局重大工程项目、合理配置公共资源、引导社会资本投向、制定相关政策的重要依据”,而根据2019年中共中央、国务院发布的《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》),“国土空间规划是对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上作出的安排,包括总体规划、详细规划和相关专项规划”,“专项规划是指在特定区域(流域)、特定领域,为体现特定功能,对国土空间开发保护利用作出的专门安排,是涉及空间利用的专项规划”。据此可以看出,专项规划涵盖的范畴更大,通常由专项部门牵头编制,是针对国民经济和社会发展的重点领域和薄弱环节、关系全局的重大问题编制的规划。国土空间相关专项规划是从属于专项规划的子系统(图1),特指涉及空间利用的专项规划,在规划实践中通常包括生态修复专项规划、土地整治专项规划、文物保护专项规划、住房专项规划以及跨区域、跨流域的国土空间规划等。

《规程》已明确指出“都市圈国土空间规划属于国土空间规划体系中跨行政区域的国土空间专项规划”。但除此之

外,在都市圈层面必然仍涉及多专项部门在区域范围内的协同,尚有其他专项规划的编制需求,不只局限在国土空间开发保护领域之内。例如,电力设施、燃气设施的专项协同及设施布局选址,环卫设施专项及区域性垃圾焚烧厂的布局选址,供水水源地与排水口布局等的环保协同,交通专项及铁路交通布局的协同,以及生态专项等领域,这些专项领域的协同发展都牵涉不同的部门主体,需要多主体的协商参与。从规划本身的内容倾向与规划的复杂性来看,跳脱出国土空间规划体系,单独编制都市圈范畴的专项规划仍然是必要的。目前,都市圈的专项规划编制工作仍处于起步阶段,从国家发展改革委已经函复的都市圈发展规划来看,仅郑州都市圈提出了专项规划的编制意图,涉及交通、产业、公共服务、水利、能源、生态等领域^[15]。

2 都市圈规划的现实困境

2.1 都市圈各类、各层次规划的衔接关系不清

目前主流的都市圈规划为都市圈发展规划与都市圈国土空间规划。2018年发布的《意见》要求“建立以国家发展规划为统领,以空间规划为基础,以专项规划、区域规划为支撑……的国家规划体系”。将文件精神对应到都市圈层面,统领性、战略性是都市圈发展规划的重要属性,应当引领都市圈国土空间规划及其他专项规划的编制,但目前都市圈专项规划缺位严重。从规划期限来看,发展规划的规划期限与国民经济和社会发展规划一致,期限为5年,远期展望至2035年,而国土空间规划的规划期限通常为15年。那么,尽管发展规划内容相对全面,但较短的规划期限造成

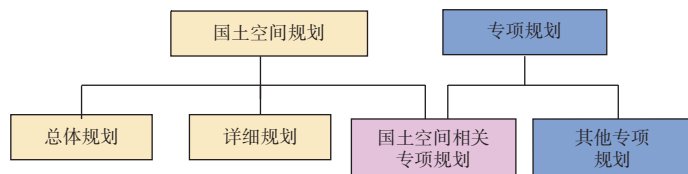


图1 专项规划与国土空间相关专项规划的从属关系

Fig.1 Subordinate relationship between specialized plans and specialized territorial spatial plans

其缺乏长远的深入谋划,难以引领规划期限更长的国土空间规划,带来了都市圈发展规划与国土空间规划之间横向衔接上的逻辑悖论。

此外,都市圈规划类别内部也存在难以协调的问题,尤其是国土空间规划的纵向关系。《若干意见》明确指出需要实现空间规划层面的“多规合一”,建立了“五级三类四体系”的国土空间规划体系框架^[6],目前五级国土空间总体规划的纵向传导关系已经较为完善,强调自上而下地层层分解规划任务和空间规划指标^[17-18]。都市圈的空间范围是跨行政边界的,理应对其内部行政单元的国土空间规划编制起到指引作用,《规程》也指出“将都市圈国土空间规划确定的空间布局和重大项目落实到市县国土空间总体规划”。然而,目前国家已全面完成了县级以上的国土空间总体规划编制,相继进入公示和批复阶段^[9],后启动的都市圈国土空间规划难以发挥向下传导的作用。在此背景下,现有都市圈的国土空间规划通常在内容上与都市圈内部各行政单元的总体规划重叠^②,鲜少触及都市圈内部跨区域的、亟须协同解决的核心问题,未能充分体现都市圈空间规划的跨区域特性。因此,都市圈国土空间规划与既有的省、市、县国土空间总体规划的关系尚需进一步讨论。

2.2 都市圈发展规划与国土空间规划的内容边界模糊

都市圈本质上属于“城市—区域”结构,其概念最早可追溯到美国的“都市区”,就业中心和通勤区反映出都市圈最本质的特征^[20]。但在实践需求下,我国都市圈已经成为了一种跨越行政边界的空间治理单元,尺度远超传统的“通勤圈”概念,是承载着贯彻新发展理念和构建新发展格局、实现城乡融合和区域协调的地域结构^[21]。因此,在当下我国都市圈的建设中,空间问题与发展问题是紧密相连的,目标是在空间高度一体化的基础上协同解决发展问题,在发展引领下实现空间互联互通。然而,目前都市圈发展规划与国土空间规划均从单一视角出发,各行其是,存在着规划范围模糊、内容交叉、规划要点不明确、规划深度不够等问题^[22]。《关于培育发展

现代化都市圈的指导意见》明确提出从基础设施、产业分工、市场建设、公共服务、生态环境、城乡融合等方面全面培育现代化都市圈,从《规程》来看,除“市场建设”这一板块与都市圈国土空间规划的内容基本不交叉以外,其他板块都是都市圈国土空间规划的编制重点内容。因此,也就出现了两个类型规划的成果内容大量交叉重叠,抑或针对同一对象和任务改换了阐释形式。比如某都市圈发展规划提出“推动公共服务一体化”,在都市圈国土空间规划中又提出“促进公共服务设施一体化布局”,两者虽不能说完全等同,但内核是一样的。实际上,在当下的都市圈建设过程中,脱离了空间谈发展,抑或脱离了发展谈空间,都与解决现实问题相背离。

2.3 都市圈多主体平行协同,规划实施困难

都市圈的跨区域特性决定了其规划编制过程必然是多区域协同的过程,强调不同主体之间的对话协调。从地方需求来看,各行政单元在协同过程中更重视自身利益,普遍以促进当地经济社会发展为目标,以长三角核心地区的某些外围城市为例,这些城市主动对接上海大都市圈规划编制,本质上是通过区域合作框架提升城市能级,进而在产业转移承接、资本要素集聚等方面获取竞争优势。然而,在我国中央集权的治理框架下,由于缺乏中央层面的高位协调机制,同级主体间的对话协商往往陷入零和博弈困境,既难以在利益分配上形成有效平衡,又缺乏制度化的共识凝聚路径,更难以建立跨区域的政策协同框架,直接制约了都市圈规划的落地实施。近年来,南京都市圈、杭州都市圈、郑州都市圈、成都都市圈等已经开始探索建立协调、决策、执行的三级运作机制,但绝大多数都市圈在规划协调实施方面仍处在起步甚至空白阶段,导致了都市圈规划难以切实实施^[23],以至于《上海大都市圈空间协同规划》刚刚经江浙沪省级人民政府联合批复,即重新启动新一轮的《上海大都市圈国土空间总体规划》的编制,意图以更高层级的政府来实现规划的协同实施。

3 都市圈规划的再定位与作用再思考

考虑到现实困境,借鉴都市圈规划的国际经验,都市圈规划不应局限于发展规划和国土空间专项规划,而应从国家规划体系的层面重新谋求定位,都市圈规划宜定位为综合性区域规划,宜从不同类型规划间的协同转向法定化的区域规划机制。都市圈规划未来应当发挥落实国家战略促进区域协调发展、厘清各类规划关系、完善国家规划体系的重要作用,发挥跨界地区统筹协调的基础作用,并成为国家各级各类规划落实国家战略、实施规划动态维护的重要依据。

3.1 国际实践的启示

放眼全球,日本东京都市圈、美国纽约都市圈、英国大伦敦都市圈以及韩国首尔都市圈等在区域性规划编制方面形成了诸多经验,对思考我国都市圈规划的定位与作用有较大的借鉴作用。

其一,将区域性规划视为“地区共同规划”,强调政府和社会的多元参与。由多地区、多层级政府充分协商达成共识,并作为凝聚各地各级政府、民间组织和其他多元利益主体共识的重要工具^[12]。

其二,为确保都市圈规划的落地实施,形成了充分的规划实施机制与立法保障。如:日本^[24]颁布了《首都圈整备法》等法律法规,使首都圈规划实施机制的建立、相关税收和资金政策有了法律保障;英国的《大伦敦政府法》、韩国的《都市圈整备计划法》等法律法规也都保障了本国制定和实施都市圈发展政策的连续性^[25]。此外,许多国家为都市圈的发展也形成了专门的区域发展宏观调控与管理机构,如英国在1964年创建了“大伦敦议会”专门负责处理大伦敦都市圈的管理与发展问题^[26],加强了政府对大都市圈发展的宏观引领。

其三,都市圈规划通过各种组织机制落实到了空间层面,是战略规划与行动规划的统一。例如,大伦敦规划就是区域空间战略层面的规划,其通过战略规划明确发展目标,再在次区域规划中对规划政策进行空间落实^[27]。纽约都市圈的规划采取问题导向式,以区域性为

核心,设计相应的都市圈区域规划和政策,提高跨区域地区的连接程度^[28]。

3.2 国家规划体系中的区域规划

2024年7月召开的党的二十届三中全会通过了《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》,其中要求“完善国家战略规划体系和政策统筹协调机制……健全国家经济社会发展规划制度体系,强化规划衔接落实机制,发挥国家发展规划战略导向作用,强化国土空间规划基础作用,增强专项规划和区域规划实施支撑作用”,这与《意见》建立的国家规划体系仍然是一脉相承的。在全面深化改革,推进国家治理体系和治理能力现代化的背景下,国家规划体系的基本格局较为稳定。因此,按国家规划体系来看,四类规划应当是以发展规划为统领的近似平行关系。从内容上来看:发展规划着力于增强对区域提升发展竞争能力的指导,可作为整体行动纲领;空间规划强调空间落实,突出底线约束和对区域空间结构的调整和优化;专项规划聚焦专项内容、核心领域的规划协同和落地实施,基本与部门事权对应;区域规划应该专注于解决跨区域协同问题。然而,长期以来,在国家规划的编制实践中,向来更加重视以部门和行业为主的专业规划,如国土空间规划、交通水利等基础设施专项规划以及生态专项规划等。相比之下,区域规划尚无特定事权部门对应,其涉及的区域间各部门事项的协同直接对应于高层级人民政府或者近似对应于高层级的发展改革委。虽然关于区域规划有相当长时间的理论探索和实践^[1],但是在当前“多规合一”“国土空间规划”改革的火热背景下,“区域规划”作为一种规划类型,近似被遗忘。

区域规划的关键任务在于补充国家各层级规划之间的空白地带,主要目的是整合资源,协调跨界地区的(发展、空间、专项等)冲突问题,达到提升整体竞争力的目的。区域规划曾经在优化国家生产力布局中发挥过重大作用,但过去区域规划多以计划经济体制为依托,以政策性规划为主,如“联合选厂”、全国“七大区”规划和“三线”建设等,此类规划是在工业布局的研究基础上发

展而来的^[29-30],而自1992年确定市场经济体制改革目标以来,区域规划逐步成为强化部门职能、引导资源高效配置的政策杠杆,不同的事权部门均主导过区域规划的编制,区域发展规划、区域空间规划、区域专项规划曾经呈现出三足鼎立的态势^[30]。目前,区域规划在具体的实施过程中强调规划类别间的协同,然而实施成效并不好。各类规划所对应的部门事权不同,各个部门在履行自身职责的过程中,往往追求自身效能的最大化,但缺乏有效对话机制,导致各类规划规划深度不够、针对性不强,规划功能交叉重叠造成冲突,协同成效并不好。因此,未来构建更高效的区域规划体制,提升区域规划的实施成效是国家规划体系建立健全的关键一环,也是当前的短板。

3.3 都市圈规划的再定位

都市圈规划的定位应当突破传统行政单元和单一规划类型的桎梏,应从更宏观的国家规划体系出发去重新认识。从党的二十大报告提出的“促进区域协调发展。优化重大生产力布局,构建优势互补、高质量发展的区域经济社会布局”和“以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局”的宏观指向上看,城市群、都市圈等是塑造我国未来区域协调发展的重要空间载体,因此所谓的协调发展早已超越单一空间维度或经济社会发展指标范畴,其本质是要求建立跨行政边界、跨政策领域的系统性解决方案。因此,结合国际经验,都市圈规划应当深度融合发展规划与空间规划的核心内容,既保持战略视野的宏观引领性,又强化具体措施的空间支撑性和落地实施性。都市圈规划应是整合了发展规划、国土空间规划与专项规划的综合性区域规划,由多部门协同编制。都市圈规划是解决跨行政边界、跨部门问题的指导性规划,也应是法定性规划。

都市圈的要素构成包括生态、产业、交通、公共服务、空间本底等,全要素的有机协同和跨区域的高效协作是都市圈高质量运行的关键^[31]。若仍在都市圈层面将规划拆分为发展规划、国土空间规划和若干专项规划,无疑会增加规划

之间的衔接成本。因此,都市圈规划编制过程可依托相关部委、各省市或部门的紧密合作,从体制上减少部委、省市或部门摩擦。中国幅员辽阔,鉴于中国都市圈发展的多样性与阶段性差异,都市圈规划应重点研判区域内各市县发展和空间运行的主要矛盾,由相关部委和省市联合组织,灵活组建跨部门协作团队,确保规划方案的精准聚焦与高效协同。在审批层面,建议采用上级人民政府审批的制度,即跨省域的都市圈规划提交至国务院审批,跨市域的则上报省级人民政府审批(涉及重大国家利益的可提级至国务院审批),以此类推,以确保规划决策的科学性、权威性和可实施性。必要时,可以将经过批复的都市圈规划在相应层级立法,以确保各主体间协同的有效性。

3.4 都市圈规划的作用再辨析

3.4.1 落实国家空间战略,促进区域协调发展

“十四五”规划以来,都市圈已成为国家进一步推进新型城镇化、支撑“双循环”发展格局和落实国家发展战略的重要载体,而其中都市圈规划是保障都市圈平稳有效运行、构建区域协调发展格局的重要抓手。欧美发达国家的规划体系经过多年实践,在都市圈(区域)层面探索出了多种跨行政区域的协调机制,强调多元主体的协同合作,其基于问题导向的横向协调任务并不繁重。然而,我国现行的规划体制与欧美国家差异较大,一方面强调自上而下的纵向管理,另一方面城市治理高度依赖行政区划,各主体之间以行政边界作为政府行使公共权力的绝对空间边界,各行政主体之间缺少区域协调的传统^[13]。在此背景下,未来都市圈规划亟须强化其作为高层级战略性指导文件的主体功能,通过高层级的区域规划引领和协调,指导并激励各级政府及相关部门协同推进都市圈高质量建设发展,确保从规划构想到实际落地的每一个环节都能得到有效执行和监督,从而促进都市圈规划从宏伟蓝图到实体建设的顺利转化,为区域经济的协同发展注入强劲动力。实际上,不仅仅是都市圈,城市群和大区域划分亦是国家空间战略的重要组成部分,因

此包括都市圈规划在内的区域规划是落实国家空间战略的有效规划工具。

3.4.2 厘清各类规划间关系，完善国家规划体系

自2018年《意见》发布以来，国家各类规划的边界、定位逐步得到明确。2024年党的二十届三中全会报告进一步强调“要完善国家战略规划体系和政策统筹协调机制”。不断完善国家规划体系，提升规划治理水平，才能更好地发挥规划在宏观调控制度体系中的战略导向作用。回顾过往，都市圈规划实践中涌现出了一套错综复杂的规划体系，涵盖了发展规划、空间规划及多种专项规划等多个类型，这种多元化虽体现了规划的全面性，但同时也带来了行政协调上的诸多挑战与掣肘。回到国家规划体系的整体逻辑（图2），从都市圈规划的视角来看，理想的路径应当是国家发展规划先行，明确拟建设发展的全国性都市圈体系蓝图，再以全国国土空间规划纲要为基础，以全国性专项规划为支撑，然后由都市圈规划、城市群规划、流域规划等区域规划作为直接抓手，确保国家空间战略在区域层面的有效实施。因此，从国家规划体系建构视角对都市圈规划进行重新定位与整合，不仅仅是简化规划流程、减少行政障碍的必然要求，更是构建闭合、高效的国家规划体系行政逻辑的关键一环。循此逻辑，都市圈规划应成为承接国家战略和串联地方规划的枢纽层次，既有落实国家战略的作用，又有传导完善地方规划的责任，切实起到国家规划体系建构的“支撑”作用。

3.4.3 促进跨界协同，实现各级各类规划的动态维护

目前，我国各级行政单元的规划体制已全面构建，各行政层级的发展规划、空间规划和专项规划间自上而下的传导关系也已明确，特别是在现行发展规划和国土空间规划中，规划层级与行政层级基本一致，强调自上而下的分解指标和层层落实。若在此时贸然引入都市圈这一跨越传统行政界限的新层级，规划体系内部的衔接协调难度与成本会大幅上升，带来明显的传导悖论。因此，本文所探讨的都市圈规划，其本质并非追求全面覆盖的宏大蓝图，而是针对具体的空间范畴，旨在解决跨区域合作发展中的具体问题的指导性规划，不存在传导关系的直接矛盾。但是，鉴于其跨市乃至跨省的地域广度，都市圈规划的编制工作需具备前瞻性与引领性，其编制过程理应同步于或早于各级行政单元的规划编制，以便为下级规划提供方向引导与框架指引，然而这与现实情况相悖。尤其是当前全国的市县国土空间规划已经全面编制完成，且90%以上已经完成批复。基于现状实际，都市圈规划编制起步较晚，已经难以直接指导既有的地方规划内容。但是，这并不意味着都市圈规划是各级各类规划的简单拼合。由于省、市、县国土空间规划编制过程中过于关注三区三线的划定，对区域协同方面的内容编制较为粗浅，尚未充分识别跨界地区的冲突问题，也未提出有针对性的规划措施；同时，发展规划和专项规划主要是基于行政层级，对跨区域要素的统筹较弱。因此，以都市圈规划

为代表的区域规划恰恰可以填补上述短板，将其视为对各级各类规划进行绩效评估、动态调整的关键依据，以此促进规划体系的整体协调与可持续运行。

4 结语

当前，都市圈规划的实践十分广泛。但是，对都市圈规划的定位和功能作用的认识尚不充分。本文回溯了现存都市圈规划的主要类型与现实困境，结合国际实践启示与相关中央文件精神，重新探讨了都市圈规划的定位和功能。

自《意见》《若干意见》发布以来，以发展规划为引领，国土空间规划发挥基础性作用、专项规划与区域规划发挥支撑作用的规划体系已经基本显现。未来，进一步推动规划体系的深度融合，形成规划合力至关重要。都市圈的本质是跨区域、跨部门，理应作为进一步推动部委合作、跨区域平等对话的重要载体，其规划的编制过程也应当发挥“加强国家重大战略深度融合”的先行探路作用。当前，都市圈规划仍然采用发展规划、空间规划、专项规划并行的形式，审批主体重叠且规划内容边界不清，与改革之初的“多规合一”的方向相悖。庞杂的规划体系下难以抓住都市圈本身的主要矛盾，造成了行政冗赘。因此，都市圈规划不应仅仅从发展规划、空间规划和专项规划的单一视角去分别定位和组织编制，而是要站在国家规划体系建构的视角^[32]，将发展规划、国土空间规划、专项规划在都市圈层面进行“合一”，多部委、多政府协同统一编制都市圈规划，将其视为区域规划。基于此逻辑，区域规划的定位在于“解决跨行政区的发展和空间冲突问题”，其不仅仅包括都市圈规划，也包括某地域的“区域规划”，比如流域性规划、城市群规划以及大区域规划（如东北地区区域规划、中部地区区域规划）等。至此，区域规划的作用被进一步辨析，国家规划体系也得到进一步完善，也即顺应落实了党的二十届三中全会提出的“要完善国家战略规划体系”。在此基础上，未来可进一步深化讨论边界更为清晰的各类型规划的内容体系架构。

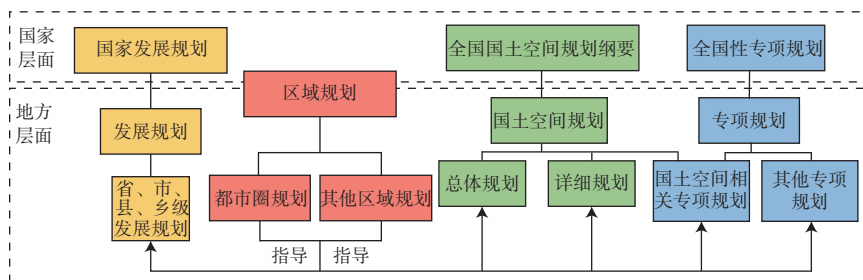


图2 发展规划、区域规划、国土空间规划与专项规划之间的关系

Fig.2 The relationship between development planning, regional planning, territorial spatial planning, and specialized planning

注释

- ① 自然资源部组织编制的《都市圈国土空间规划编制规程》已于2024年4月1日开始实施,进一步提出了都市圈国土空间规划的编制理念和主要内容。
- ② 如《成都都市圈国土空间规划规划》。

参考文献

- [1] 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.
- [2] 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.
- [3] 罗成书,程玉申.杭州都市圈空间结构与演进机理[J].城市发展研究,2017,24(6):30-38.
- [4] 王兴平,朱凯.都市圈创新空间:类型、格局与演化研究:以南京都市圈为例[J].城市发展研究,2015,22(7):8-15.
- [5] 钱紫华.都市圈概念与空间划定辨析[J].规划师,2022,38(9):152-156.
- [6] 尹稚,尚嫣然,崔音,等.现代都市圈规划理论框架体系与实践研究[J].规划师,2023,39(4):5-10.
- [7] 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.
- [8] ZHOU Y, XU H, WANG Y, et al. Promoting coordinated spatial governance of mega-cities in China via spatial organization of metropolitan areas[J]. Frontiers of Urban and Rural Planning, 2024, 2(1): 24.
- [9] 吴志强,严娟,徐浩文,等.城乡规划学科发展年度十大关键议题(2024—2025)[J].城市规划学刊,2024(6):8-11.
- [10] 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,2020,36(3):12-16.
- [11] 张艺师,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.
- [12] 熊健,范宇,张振广,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.
- [13] 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.
- [14] XIONG J, SUN J, TU Q, et al. Theory building and technical innovations for spatial planning of China's metropolitan areas: insights from planning of Greater Shanghai Metropolitan area[J]. Frontiers of Urban and Rural Planning, 2024, 2(1): 19.
- [15] 吴文汐.郑州都市圈获批第十个国家级都市圈“具有国际影响力”目标定位较高[N].21世纪经济报道,2023-11-01(006).
- [16] 荣玥芳.都市圈规划编制体系研究[J].城市规划汇刊,2003(4):78-84.
- [17] 赵民.国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨[J].城市规划学刊,2019(4):8-15.
- [18] 徐晶,杨昔.国土空间规划传导体系与实施机制探讨[J].中国土地,2020(8):21-24.
- [19] 郝庆,杨帆.为推进中国式现代化提供国土空间保障:写在专辑刊发之后的话[J].自然资源学报,2022,37(11):3033-3036.
- [20] 王兴平.都市圈化:中国城市化的新阶段[J].城市规划汇刊,2002(4):56-59.
- [21] 张双悦.都市圈规划建设的演化逻辑、面临挑战及推进方略[J].技术经济与管理研究,2024(4):96-100.
- [22] 张婷麟,孙斌栋.关于当前我国都市圈规划空间范围划定的探讨[J].城市规划学刊,2023(4):104-109.
- [23] 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,

- 43(1):17-25.
- [24] 白智立.日本广域行政的理论与实践:以东京“首都圈”发展为例[J].日本研究,2017,(1):10-26.
- [25] 胡明远,龚璞,陈怀锦,等.“十四五”时期我国城市群高质量发展的关键:培育现代化都市圈[J].行政管理改革,2020(12):19-29.
- [26] 吴骞.尺度重构下的国外首都特大城市地区空间规划分析[J].国际城市规划,2019,34(2):78-85.
- [27] 杜坤,田莉.城市战略规划的实施框架与内容:来自大伦敦实施规划的启示[J].国际城市规划,2016,31(4):90-96.
- [28] 张纯,贺灿飞.大都市圈与空间规划:国际经验[J].国际城市规划,2010,25(4):85-91.
- [29] 陆大道.中国区域发展的理论与实践[M].北京:科学出版社,2006.
- [30] 陈明,商静.区域规划的历程演变及未来发展趋势[J].城市发展研究,2015,22(12):70-76.
- [31] 尹稚,尚嫣然,崔音,等.现代都市圈规划理论框架体系与实践研究[J].新型城镇化,2023(8):33-39.
- [32] 赵民,程遥.试论国家规划体系的分层分类建构:基于“分区”与“系统”逻辑的探讨[J].城市规划,2025,49(3):4-11.

修回:2025-07