

# 都市圈在中国：理论源流与规划实践\*

申明锐 王紫晴 崔功豪

Planning Metropolitan Regions in China: Theoretical Origins and Planning Practices

SHEN Mingrui, WANG Ziqing, CUI Gonghao

**Abstract:** The development of China's modern metropolitan regions has great significance for building the national spatial governance system in China. This paper briefly reviews the theoretical origins of the concept of metropolitan region, distinguishing the contexts between Japan and U.S., where the concept originated. It summarizes four stages of the concept's theoretical evolution in China based on specific planning practices. The paper discusses the connotation of metropolitan region in the Chinese context from the following three aspects: regional functions, spatial structure, and policy tools. The paper argues that the development of metropolitan regions in China is a process rooted in the socio-economic context of the country and in the past, related professional practice and theoretical research have been constantly interacting and mutually reinforcing each other. As a result, the concept of China's metropolitan region, which transcends the scope of commuting circle, bears distinct characteristics of contemporary China. The metropolitan region in China is a spatial governance unit that goes beyond administrative boundaries of cities. It is an integrated city-region with the major city and the vicinity as the core for production and living, and its internal factors are highly fluid and widely shared. It plays a pivotal role in the hierarchical regional structure of "metropolitan area — metropolitan region — megalopolis" with Chinese characteristics.

**Keywords:** metropolitan region planning; regional governance; metropolitan area; planning history; literature review

**提 要** 建设现代化都市圈对于构建中国特色的国家空间治理体系具有重要探索意义。简要回顾都市圈概念自美日肇始的理论源头，在国情比较中辨析各自内涵；以规划实践为串联梳理都市圈在中国理论演化的4个阶段；从地域功能、空间结构、政策工具等3个方面对中国语境下都市圈的理论内涵进行总结与探讨。认为都市圈在中国的发展演化是一个根植于本国社会经济语境，在应用实践与理论研究中不断交互、彼此增益的过程。由此，形成了中国都市圈这一超越美日通勤圈范畴、具备鲜明本土特色和时代特征的地域空间概念。都市圈在中国是一种跨市域行政管理边界的空间治理单元，是以大都市为核心进行近域生产生活组织而内部要素资源高度流动共享的一体化区域，在富有中国特色的“都市区—都市圈—城市群”三级“城市—区域”地域空间体系中扮演着承上启下的作用。

**关键词** 都市圈规划；区域治理；都市区；规划史；文献评述

中图分类号 TU984 文献标志码 A  
DOI 10.16361/j.upf.202302008  
文章编号 1000-3363(2023)02-0057-10

## 作者简介

申明锐，南京大学建筑与城市规划学院副教授，shenmingr@nju.edu.cn

王紫晴，南京大学建筑与城市规划学院硕士研究生

崔功豪，南京大学建筑与城市规划学院教授

**新**型城镇化建设中，都市圈是发挥中心城市辐射带动作用的重要空间载体，是催生城市群形成和发展的关键基础，在推动区域经济布局高质量发展中扮演着承上启下的作用<sup>①</sup>。新冠疫情暴发以来，以都市圈为空间单元的城市间产业链、供应链与创新链的近域生产力重构，必要性愈发突出。现代化都市圈的建设，是融合推进高质量城镇化、引领区域协调发展、促进城乡融合和乡村振兴等多重战略的协同空间举措，对构建中国特色的国家空间治理体系具备重要的探索意义。

近年来，聚焦都市圈层面的政策文件与规划实践显著增加，各行业部门均关注到都市圈作为重要的空间施策单元的意义和效用。例如，发展改革部门主导了一系列重要城市都市圈发展规划的编制与批复、自然资源部门出台了以都市圈为单元的国土空间编制规程、交通运输部门积极谋划了一系列重要都市圈尺度的轨道交通与市郊铁路等专项规划。在市场端，超大、特大城市周边以跨城通勤为卖点而都市圈置业的房地产销售策略

\* 国家自然科学基金“圈群空隙地区的县域城镇化：空间格局、动力机制与规划应对研究”（项目批准号：52278066）

更是层出不穷。

火热的政策话语与规划实践背后，需要学界更为冷静的思考。溯源都市圈这一概念的缘起及其在中国的规划实践演变、厘清这一概念中国化背后政治经济的国情逻辑，进而明确中国语境下都市圈的概念内涵与空间尺度具有较大的重要性。本文是一篇基于既有理论文献与规划实践的评述文章，重点不在于相关资料的完整综合，而在于梳理发展脉络，形成核心逻辑，以期对当前学术研究与实践贡献清晰有益的观点。

## 1 都市圈的概念源起

### 1.1 美国“大都市区”

字面上的都市圈概念最早由日本提出，但究其本源实质可以追溯到美国的“都市区”。第二次世界大战后，美国出现了人口郊区化的新现象，一些规模较大的城市超越行政地域界限向外围扩展，将周边地区纳入城市化轨道，并与中心城市紧密相连，融为一体<sup>[1]</sup>。为了更加科学客观地衡量城市化水平、制定相关城市政策，美国联邦预算局于1910年人口普查中首次提出都市区（metropolitan district）的概念及其界定标准。此后，为了准确反映大都市区的发展状况，美国联邦预算局对大都市区的定义进行了多次修改，但这一概念的基本内涵并没有改变，即包括一个可识别的人口核心以及与核心高度一体化的毗邻地域，且地域范围基于中心与外围之间每日工作居住的通勤（daily commute）而划分<sup>[2]</sup>。美国对于大都市区界定标准的设定也具有一定的连续性，具体可以概括为3个方面的标准：中心城市人口规模；外围地区城市化水平；中心城市与外围地区的经济社会联系（以通勤率指标为主）。欧美其他国家对都市区的划法也基本类似，如英国的标准大都市劳动区（SMLA）和大都市经济劳动区（MELA）、加拿大的都市普查区（CMA）、德国的城市地区（stadregion）等<sup>[3]</sup>。从都市区的界定标准来看，就业中心和通勤区反映出都市区最本质的特征，即都市区中心与外围处于日常生活的通勤范围以内，通过便利的交通网络联系实现了市政基础设施的一体化，共享相同的生态

单元<sup>[4]</sup>。

### 1.2 日本“都市圈”

二战后日本经济进入高速增长时期。为了应对人口进一步向东京等大都市的集聚趋势，日本开始探索在更大的地域范围实施城市功能的“疏解计划”。日本地理学家木内信藏（1951）<sup>[5]</sup>借鉴美国学者Dickinson（1934）等人的研究，提出了城市地域“三地带”学说，其中的“圈域论”被日本政学界广泛接受。在此背景下，借鉴美国经验，日本的都市圈概念应运而生，众多政府机构、学者、民间团体建立了多套都市圈测度标准<sup>[6]</sup>。1954年，日本行政管理厅提出“标准都市地区”的概念，将其定义为由中心城市和其周边具有城市性质并与中心城市有着密切经济社会联系的市镇构成地区。1960年，总理府统计局<sup>[7]</sup>提出“大都市圈”概念，即超越行政区域而设定广域的都市地域，由一个或多个中心市及与中心市在社会经济上紧密联系的周边市町村构成，并以1960年人口普查的从业地、通学地统计结果为基础设置了界定标准。自1975年的人口普查开始，统计局又在“大都市圈”的基础上设定了更为普遍的“都市圈”，更新了相关标准并沿用至今。在学术界，众多日本学者也提出了自己的都市圈界定标准。代表性方案包括富田和晓（1975）提出的都市圈标准、山田浩之和德冈一幸（1983）提出的标准大都市雇佣圈（SMEA）、川崎辰彦（1993）提出的功能性城市区域（FUR）。此外，还有金本良嗣和德冈一幸（2002）根据日本城市发展的新趋势，以DID为基本地域单元<sup>[8]</sup>，提出的新都市雇佣圈（UEA），并被国土交通省、经济产业省等政府机构采用。

### 1.3 美日不同语境下的概念比较

相较于美国，日本都市圈带有更强的政策区属性。日本国土交通省根据人口指标在全国范围内构建了包括三大都市圈<sup>[9]</sup>、五大地方枢纽都市圈、若干地方核心都市圈和地方中心都市圈的都市圈体系。通过多次全国综合开发规划、大都市圈整備规划和地方圈开发促进计划的实施，日本人口和经济过度向沿海和中心城市集中的倾向得到遏制，都市圈

内各城市规模体系完备合理，分工也较明确，形成了多极分散型国土开发格局<sup>[7]</sup>。此外日本企业、民间团体，以及其他政府机构，也会出于不同的管理目标进行不同的“圈域”范畴定义，进一步泛化了日本都市圈的概念和尺度界定。

尽管通勤率仍是衡量周边区域是否成为都市圈组成部分的关键指标，但临近都市圈的合并、更低的通勤率阈值、多级迭代的圈域算法等多元宽松的界定标准<sup>[6]</sup>，使得日本的“都市圈”概念在空间尺度上放松了美国“都市区”的范畴。日本大都市圈内部空间结构变化也揭示了“日常通勤圈”这一属性的弱化。随着扩散型城市化的发展，大都市圈的向心型通勤模式相对减弱，周边地区主要城市的独立性增强，大都市圈结构实现了多核化，但原有大都市圈中心城市依然保持着经济中枢性。日本都市圈的这些新变化，对于跳出简单的通勤圈，从更为宽广的城镇体系职能分工角度，理解中国语境下都市圈理论实践的新发展，至关重要。

这里从内在功能内涵与外在空间结构两方面，将日本都市圈与美国大都市区做进一步的比较。从内在功能内涵上看，都市圈是一种功能地域概念，是指作为区域中心的城市，其某些功能可以支配影响的地域范围。从外在空间结构上看，都市圈属于结节地域，包含中心城市以及受中心城市某些功能影响而与中心城市产生紧密联系的外围地区两个部分。中心城市与外围地区的相互关系主要是支配与从属，一切地区都组织在中心城市的周围，中心城市有与整体相关且能统合其他地区的设施和服务机构。具体的空间范围而言，美国的大都市区接近于通勤联系紧密的日常生活圈，是一种单体结构功能地域；而日本的都市圈空间尺度开始出现了松动和泛化，其大都市圈已经超出日常生活圈的范畴，是一种群体结构功能地域概念。此外，美国的都市区是一种基于劳动力就业市场的空间统计单元，是基于税收分配需要对劳动力分布进行的客观统计描述；而日本的都市圈概念带有很强的疏散分解的政策区意图，其建立与中央集权的制度背景以及东亚国家发展型政府的强干预传统有关，也因此具备了空间规划

的内涵。

## 2 都市圈在中国的应用实践与理论演化

都市圈理论内涵在中国的演化，突出表现在具体的规划实践中不断丰富提升的历程，20世纪后10年趁着全球化的东风借鉴美日经验逐步引入，21世纪前20年契合国内区域发展环境逐步完成中国化。为了更清晰地展现这一过程，笔者在中国知网（CNKI）中以“都市圈”为主题搜索相关文献，发现都市圈研究在数量上经历了“起步—增长—稳定—快速增长”的历程，见图1。

结合上述文献数量趋势的分析，以及标志性的政策、实践颁布时间，我们将都市圈在中国的应用实践和理论演化分为4个重要阶段，即：①全球化浪潮推动下的概念引入（1990—1999年）；②扩张与竞争语境下的规划话语建构（2000—2005年）；③繁荣实践背后空间内涵的逐步明晰（2006—2013年）；④国家城镇化战略下的重要政策工具（2014年以来）。下文详细展开。

### 2.1 全球化浪潮推动下的概念引入（1990—1999年）

1990年代以来，经济全球化及其伴生的福特主义柔性生产机制，带来了崭新的全球经济地理布局与国际劳动地域分工，加上信息技术、轨道交通技术的叠加影响，促使城市与区域组织的空间网络化成为普遍规律。其时，日本和亚

洲“四小龙”开启了产业结构升级的进程，技术含量低、劳动耗费多的产业出现了向中国大陆转移的新机会。政策制定者希望通过国内国际产业打通的办法来解决国内市场封闭的问题，这一战略称为“国际大循环”<sup>[9]</sup>。这段时期，中国积极发展外向型经济参与国际劳动地域分工，城市化快速发展，以大城市为核心的城市区域在我国参与国际竞争过程中发挥着至关重要的作用，并逐渐成为现代经济的核心载体<sup>[10]</sup>。原有的“控制大城市规模，积极发展小城市”的城市发展方针开始松动，行政壁垒对市场经济与区域发展的掣肘越来越明显，亟待找到与中国区域发展相适应的城镇化发展方针和经济空间布局体系。

由此，在借鉴美日等国的经验基础上，国内经济界学者率先对“都市经济圈”理论进行探索。其基本范式是借助于大城市为核心带动城市区域整体发展的经济增长模式，在新国际劳动地域分工的基础上对国内经济空间进行再布局，以内外融通、开放积极的姿态拥抱全球化浪潮下的市场机遇。概念内涵上，学者们普遍认为都市圈是以一个或多个大城市为核心，由核心城市和其吸引辐射能够涵盖的周边区域共同组成的一体化经济区<sup>[11-12]</sup>，即一种基于经济联系的功能地域概念。针对我国经济发展不平衡的状况，研究<sup>[13-15]</sup>认为要集中有限财力打造以发达城市为核心的都市经济圈，部署相对独立的产业体系从而减少运输网络建设对土地的需求，将都市圈作为增长极带动国内经济的整体起飞，并参与国际产业的分工与合作。

这一时期经济学家的思考，普遍带有为中国区域经济发展寻找战略路径的意图，因而跳出了美式都市区作为统计区的“实然”窠臼，更多地吸收了日式都市圈作为政策区的“应然”指向。都市圈是用来“打造建设”的，学者们<sup>[14-15]</sup>大胆地提出了在我国建立八大或九大都市经济圈的构想，在政界、学界均产生了深远的影响。但是，早期的经济学家们对于都市圈的空间范围界定并不严格，更多是以“都市圈”这一称谓概括我国以大城市为龙头的经济相对发达的城镇密集地区，都市圈的空间尺度从城市层级到跨省域层级不等，具有一定的随意性。

### 2.2 扩张与竞争语境下的规划话语建构（2000—2005年）

1990年代开启的分税制改革标志着原先高度集中的中央权力的分权化倾向，对于地方的计划管控也趋于放松，加上全球化、市场化逐步深入的叠加影响，在世纪之交，中国各地方政府之间呈现出一个充分竞争的环境。在以经济增长为中心的政绩考核体系之下，地方政府绝大多数决策和行为都存在明确的属地化倾向<sup>[16]</sup>，以高度企业化、增长主义导向为特征的城市锦标赛轰轰烈烈地展开。东部沿海地区作为率先接受海外投资和产业转移的地区，城市化发展迅猛，城市之间的竞争尤为激烈。其时，竞争主义导向下的城市扩张是主旋律，“城市的区域化”与“区域的城市化”作为一类新兴现象并存。“土地价格战”“机场选址争夺”等无序竞争现象层出不穷，造成了基础设施重复建设、产业结构雷同、环境状况恶化等问题，亟待更大的区域范围内予以空间协同来解决。相应地，一些自下而上的区域规划类实践应运而生，成为地方政府增强城市竞争力、协调城市间冲突的治理工具。都市圈规划就诞生于这样的扩张与竞争的语境下。

江苏省自20世纪末始率先开展都市圈规划的实践探索。2002年批复的《江苏省城镇体系规划（2001—2020）》提出了在全省构建南京都市圈、徐州都市圈和苏锡常都市圈的设想，具备开创意义。随后，省政府出面组织，编制了三大都市圈规划，并分别批准实施，标志

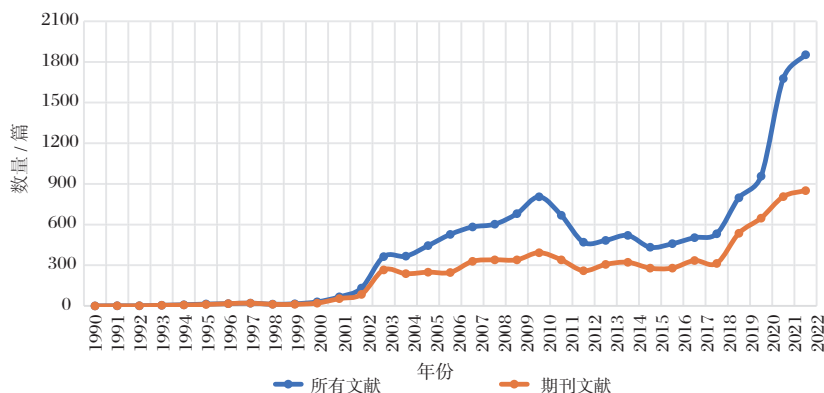


图1 以“都市圈”为主题的中文文献历年变化趋势

Fig.1 Literature themed on "metropolitan region" published in Chinese

资料来源：<https://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbprefix=SCDB>，截止时间为2023-01

着都市圈这一理念在中国真正从概念构想走向规划实践。三大都市圈规划一定程度上是省级政府意志的体现。对外，新世纪以来，江苏省城市发展方针从过去注重中小城市到强调“特大城市和大城市建设”，都市圈规划及其配套的“三圈五轴”省域空间<sup>[17]</sup>布局支撑了围绕中心城市的更大尺度的一体化布局，以增强区域整体竞争力。对内，主政者希望利用都市圈规划打破行政边界束缚，协调都市圈内部城市之间的矛盾，改变城市之间无序竞争和低水平建设状态，苏锡常都市圈就是一个典型案例<sup>[18]</sup>。

这一时期，都市圈规划已明确进入中国空间规划的语境中。在这一新规划类型的话语建构过程中，“都市圈”概念从美日“舶来”再到中国“安家”，其空间内涵发生了很大的转变。特殊的市带县的体制使得中国的城市往往具有“广城市”的特点，即城市的建成区和居民日常活动范围往往小于城市的行政区。以2002版的江苏省三大都市圈为例，其空间半径达到100 km左右，囊括了诸多中心城市行政边界之外、受中心城市经济辐射影响较大的县市，已大大超过国外都市区性质的日常通勤圈的范畴。都市圈规划在中国首次出现就是一类区域规划，承担着跨行政区域协调城市发展的作用。这对于在中外比较视野下深入理解都市圈的中国化尤为重要。

伴随着都市圈规划实践的开展，更多规划、地理界的学者对都市圈的内涵机理、空间结构与界定等进行了相关研究，具备一定中国特色的都市圈理论体系初步形成。普遍认为都市圈是一种具备圈层状结构的城镇群体空间组织形式。都市圈外围大大小小的城镇按照与中心城市联系强弱与功能组织的不同，围绕中心城市呈圈层状分布，但都属于同一城市市场的作用范围<sup>[19-21]</sup>。经济联系是都市圈得以形成发展的本质特征，但中心城市与周边城镇之间的功能联系也包含社会、文化、管治等多个方面<sup>[22-23]</sup>。空间结构上，学者们已经开始讨论“内圈”和“外圈”两种尺度在联系频次和内容上的区分。内圈是以当日往返通勤范围为主形成的日常生活圈。外圈是由以若干中心城市为核心和周边城市所共同组成的更大尺度的地域，一般对应着一个

较为综合的城市经济区，强调通过中心城市与外围城镇的产业分工与功能协作形成相对独立的经济体系<sup>[19,21]</sup>。空间界定上，这一阶段的讨论受限于数据和技术，缺乏准确及时的联系流测度方法，仅有孙娟<sup>[24]</sup>等少数学者利用传统统计数据通过引力模型等方法进行了都市圈范围的测度。

### 2.3 繁荣实践背后空间内涵的逐步明晰 (2006—2013年)

随着市场化、全球化的不断深入，区域、城乡发展不平衡加剧，经济发展与资源环境的不协调、地方粗放建设不可持续等问题逐渐暴露出来。“十一五”以来，金融危机的冲击使外部需求对我国经济增长的拉动作用逐渐减弱，区域规划作为国家宏观调控体系的重要组成部分，日益成为中央政府促进地方经济社会发展特别是区域协调的有效手段<sup>[25]</sup>。

这一时期区域规划实践的繁荣，相比以往呈现出3个重要特点<sup>[26]</sup>。一是编制审批主体从世纪之交地方自下而上的自主实践走向中央和地方共同推进；二是区域规划的类型逐步多样化<sup>⑤</sup>；三是区域规划实践从集中于东部沿海发达地区逐步向中西部地区铺开开来。国家“十一五”规划确立了“主体功能区”的理念，提出在资源环境承载能力较强、集聚经济和人口条件较好的区域，培育发展若干城市群——以城市群为主体形态推进城镇化<sup>⑥</sup>。由此，一些具有高首位度大城

市的省域开始重视省会都市圈的发展，兰州都市圈、哈尔滨都市圈、乌鲁木齐都市圈、武汉都市圈等具体概念或相应规划相继出台（表1）。以都市圈为抓手来呼应国家的城市群、综改区等战略，一定程度上对构建东、中、西、东北全国四大板块一盘棋的区域协调发展起到了重要的引领支撑作用。与上一阶段东部地区浓厚的城市竞争氛围不太一样，这一阶段的都市圈规划意图聚焦于在单核心的地域环境中强化中心城市的引擎作用，以带动更广大区域范围的发展，都市圈空间半径普遍在100—150 km。

与该阶段区域规划的繁荣相伴生的是在政策规划、学术讨论中都市圈与城市群、都市区等功能地域概念的混用、套用现象愈发严重，极大地削弱了城市与区域规划理论对实践的指导价值。这一阶段地方实践涌现出的重庆大都市区、南宁大都市区、厦漳泉大都市区、长株潭城市群等区域规划在空间尺度、功能联系上与已有的都市圈规划并无差别，却采用了不同的叫法；而对于国家政策文件中给出明确提法的沿海三大城市群，“京津冀大都市圈”“长三角大都市圈”“珠三角大都市圈”的叫法却仍被广泛误用<sup>[27]</sup>，遑论其中还掺杂着都会区、大都市带、（全球）城市区域、城镇密集地区等学术名词。

繁荣实践的背后，通过学界的密集讨论，“都市圈”这一概念的空间内涵逐渐从混沌走向了清晰。学者们在延续了

表1 2006—2013年间中西部与东北地区都市圈规划编制情况

Tab.1 Metropolitan region plans in central, western, and northeastern China from 2006 to 2013

规划名称	规划范围	都市圈面积/ 万 km <sup>2</sup>	审批机构	批复时间/ 年
哈尔滨都市圈总体规划 (2005—2020年)	哈尔滨市及周边的五常市、双城市、阿城市、尚志市、宾县、绥化市代管的肇东市等6个县市	3.42	哈尔滨市人民政府	2005
武汉城市圈总体规划 (2006—2020年)	武汉市、黄石市、鄂州市、孝感市、黄冈市、咸宁市、仙桃市、潜江市和天门市	5.78	湖北省人民政府	2006
陕西省城镇体系规划 (2006—2020年)	西安市全部行政区域、咸阳市秦都区、渭城区、兴平市、三原县、礼泉县、乾县、泾阳县	1.53	住房和城乡建设部	2006
贵阳城市经济圈“十一五”发展规划	贵阳市全部行政区域、安顺市西秀区、平坝县、镇宁自治县、普定县、黔南自治州的龙里县、惠水县、福泉市、贵定县、瓮安县、长顺县	2.45	贵州省人民政府	2007
兰州都市圈规划纲要	兰州市、白银市、临夏州全部行政区域、定西市安定区、临洮县、武威市天祝藏族自治县	5.58	甘肃省人民政府	2007
新疆维吾尔自治区城镇体系规划 (2012—2030年)	乌鲁木齐市、昌吉市、阜康市、五家渠市、石河子市、吐鲁番市、奇台县、准东经开区	14.01	住房和城乡建设部	2012

资料来源：作者根据相关规划文本整理

世纪之交形成的中国都市圈理论体系的基础上，加强了都市圈与都市区、城市群等其他城市区域（city region）相关概念关系的思考，并试图找到都市圈在整个“城市—区域”连续谱系中适用的发展阶段与空间尺度，一些科学问题也由此得到了澄清<sup>[28-30]</sup>。谢守红<sup>[31]</sup>认为大城市地域空间组织遵从“都市区—都市圈—都市带”的演变过程，都市圈处于演化的中级阶段，其总人口一般达到500万人以上，空间半径在100 km以内，呈现出大中小城市分工合作、具有完整经济体系的特征。国家发改委国地所课题组<sup>[32]</sup>在相关城市群国家级课题研究中直接明确，都市圈是城市群发展演化过程中的一个阶段，是城市群的基本组成单元。方创琳<sup>[33]</sup>认为都市圈是在都市区建设的基础上以1个中心城市为核心进一步向外辐射形成的具有一体化倾向的城市化地区，人口规模在1000万—1500万人，具备市际意义，并进一步提出了“城市—都市区—都市圈—城市群—大都市带”的“城市—区域”形成发育的连续谱系。

#### 2.4 国家城镇化战略下的重要政策工具 (2014至今)

都市圈首次在中央政策文件中出现源于2014年出台的《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》。该规划在“增强中心城市辐射带动功能”章节中提出，“特大城市要适当疏散经济功能和其他功能……推进中心城区功能向1小时交通圈地区扩散，培育形成通勤高效、一体发展的都市圈”。这一要点也在2016年发布的国家“十三五”规划纲要中进一步明确。“十三五”以来，由国家发改委主导、国务院批复的城市群发展规划密集出台，其中长江中游（2015）、长江三角洲（2016）、成渝（2016）、关中平原（2018）、兰州—西宁（2018）等多个城市群发展规划中，均将围绕着中心城市的都市圈作为构建城市群空间格局的重要组成部分。

2019年2月，国家发改委印发了《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》（以下简称《意见》），这是中央政府层面出台的第一份专门谋划都市圈发展的政策文件。《意见》明确指出，“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”。2021年发布的国家“十四五”规划纲要在“完善城镇化空间布局”篇章中更是专列了“建设现代化都市圈”一节。2021—2022年短短两年间，由地方政府组织编制的南京、福州、成都、长株潭、西安、重庆、武汉等7个都市圈发展规划相继获得国家发改委的批复（表2），标志着都市圈规划从地方自发阶段进入国家引导和地方实践相结合的新时期。

国家视野之下，一系列中央政策的出台将都市圈建设提升到前所未有的战略高度，都市圈被国家赋予了发挥中心城市辐射带动作用的重要使命，并叠加城镇化战略、区域发展战略和乡村振兴战略<sup>[34]</sup>，意在辐射更广大的国土空间。进一步深究，2019年都市圈专门文件的出台可以看作一个政策补救过程。“十三五”规划中的城市群范围普遍偏大，内核太弱而鼎立不足，规划实施缓慢。新发展格局下需要走一条“以圈鼎群”与“以群托圈”相结合的道路<sup>[35]</sup>，以硬核都市圈为鼎支撑城市群的高质量发展，以城市群的烘托促进都市圈内部的高效率

与同城化。

地方层面而言，如果说世纪之交都市圈规划在中国的兴起源于激烈的城市竞争语境，希望通过空间协调来解决城市间水平分工的问题，那么新时期的都市圈规划则突出地表现为强调垂直分工，要求中心城市的核心功能具备圈域共享性，非核心功能主动疏解到外围地区。这一转变源于近年大城市及其周边区域发展环境两方面的变化。一是跨城行政壁垒亟待打破：以市域辖区为界的行政管理、公职配置模式在越来越普遍的跨城生活方式之下捉襟见肘<sup>[36]</sup>，迫切需要破除要素自由流动阻力，实现资源在更大范围的有效配置。二是超大特大城市的功能疏解需求：北京、上海、深圳等一线城市人口不断聚集，引发了日益严重的“大城市病”，需要采取疏解行动将城市非核心功能向外围区域引导，新冠疫情也加速了这一过程。从这个角度而言，都市圈作为一种介于城市与区域之间的城镇化形态，其治理层面（governance）的意义比作为空间形态的意义来得更为重要。马向明等<sup>[37]</sup>把这种依托都市圈单元的大城市空间治理新模式总结为“外部问题内部化”和“内部问题外

表2 2021—2022年间国家发展改革委批复的主要都市圈规划

Tab.2 Metropolitan region plans approved by National Development and Reform Commission from 2021 to 2022

序号	规划名称	规划范围	都市圈面积/ 万 km <sup>2</sup>	批复时间
1	南京都市圈发展规划	江苏省南京市、镇江市京口区、润州区、丹徒区、句容市、扬州市广陵区、邗江区、江都区、仪征市、淮安市盱眙县，以及安徽省芜湖市镜湖区、弋江区、鸠江区，马鞍山市花山区、雨山区、博望区、和县、当涂县，滁州市琅琊区、南谯区、来安县、天长市，宣城市宣州区； 远期拓展到南京、镇江、扬州、淮安、芜湖、马鞍山、滁州、宣城等8市全域及常州市金坛区、溧阳市	2.7, 远期6.6	2021年2月
2	福州都市圈发展规划	福州市、莆田市、宁德市蕉城区、福安市、霞浦县、古田县，南平市延平区和建阳区、建瓯市部分地区，平潭综合实验区	2.6	2021年6月
3	成都都市圈发展规划	成都市、德阳市旌阳区、什邡市、广汉市、中江县、眉山市东坡区、彭山区、仁寿县、青神县，资阳市雁江区、乐至县； 远期拓展到成都、德阳、眉山、资阳等4市全域	2.64, 远期3.31	2021年11月
4	长株潭都市圈发展规划	长沙市、株洲市中心城区及醴陵市，湘潭市中心城区及韶山市和湘潭县	1.89	2022年2月
5	西安都市圈发展规划	西安市全域（含西咸新区），咸阳市秦都区、渭城区、兴平市、三原县、泾阳县、礼泉县、乾县、武功县，铜川市耀州区，渭南市临渭区、华州区、富平县、杨凌示范区	2.06	2022年2月
6	重庆都市圈发展规划	重庆市渝中区、大渡口区、江北区、沙坪坝区、九龙坡区、南岸区、北碚区、渝北区、巴南区、涪陵区、长寿区、江津区、合川区、永川区、南川区、綦江区—万盛经开区、大足区、璧山区、铜梁区、潼南区、荣昌区等21个区，以及四川省广安市	3.5	2022年8月
7	武汉都市圈发展规划	规划文本尚未公布，暂无	规划文本尚未公布，暂无	2022年12月

资料来源：作者根据相关规划文本整理

部化”。

需要指出的是，中国国土面积之大，也远不是都市圈、城市群等政策区所能完全覆盖的。即使在中心城市主导的圈群范围普遍划大的前提下，以胡焕庸线以东为例，圈群空隙地区县域多达1076个，占比72.5%。对于这些支撑中国城镇化基本格局的县域，或者说如Robinson<sup>[38]</sup>所言的回归日常生活的“普通城市”（ordinary city），识别当前发展的动态问题并进行有效规划，需要国家空间政策予以及时关注。近些年，笔者所主持的自然科学基金项目，以“圈群空隙地区的县域城镇化：空间格局、动力机制与规划应对研究”为题，对这些都市圈辐射范围之外的普通县域县城，着重从后疫情时代公共服务设施需求测度与精准配给的角度进行了相关基础性的研究<sup>[39]</sup>。

### 3 中国都市圈的三重内涵

上一节以时间为线索，以重要规划实践或政策文件为标的，抓住每个时期城市与区域发展所面临的经济社会背景重要变化，梳理了1990年代以来都市圈在中国应用实践与理论演化的4个阶段。基于历史回溯可见，“都市圈”是客观实然形成与主观规划推动双向作用的产物<sup>[40]</sup>。客观实然要求都市圈的界定必须符合人类经济社会活动在空间中集聚扩散的基本规律。例如在既有交通技术条件下每日高频的通勤往返、一日内城际间的商务交流，这些人类活动受到生理机能的限制都有一定的范围极限，而非盲目贪大。主观规划决定了都市圈规划必须带有一定的政策倾向，通过公共资源的引导，改变规划客体非干预状态下的资源布局形式，引导产业组织、公服配置向某一应然方向转变。基于这样的理解，本节力求直接切入当前都市圈规划在中国的空间形式和内在逻辑实质，从地域功能、空间结构、政策工具等3个方面剖析其深层次内涵。

#### 3.1 地域功能内涵：垂直分工主导的多维度近域组织

基于居住、工作、游憩等几大经典城市功能的空间组合形式，中国大城市

与欧美、日本有一定的区别。欧美、日本的大城市高端生产性服务业比重较高，工作机会高度集中在城市中心区域，生活住区往往在外围郊区以低密度的形式铺展开来。在中国，城镇建设用地开发相对集中，由于行政体制长期形成的管理区隔，外围郊区开发用地混合度较高，形成了带有分散式集聚特征的“核心城市+外围多中心”结构<sup>[8]</sup>。因而中国大城市内外通勤相对均衡，而非欧美、日本那样具有明显方向性的“中心—外围”通勤体系。一些案例城市的研究也支撑了上述结论：使用同样的内向通勤率<sup>⑦</sup>阈值，中国城市由中心向外围的单位距离通勤衰减速度远快于欧美、日本城市<sup>[40]</sup>。以10%通勤率作为门槛，欧美城市的空间半径为60—100 km，而中国城市为30—50 km。

那么，在中国语境下那些半径50 km开外超越于紧密通勤区的区域是否就意味着与中心城市脱离了功能联系？答案是否定的，这些区域才是真正具有中国特色的，由产业联系垂直分工、技术创新扩散主导并组合起来的，对核心城市中心职能具备一定依赖性的城镇群体，即都市圈（图2）。核心城市通过产业结构的持续转型升级以及知识技术的迭代创新，聚集了位于产业链附加值高端的现代服务业与高新技术制造业，而一些传统的生产制造环节迫于成本压力在周边中小城市布局。交通通信技术的进步使得该类企业也能便捷地获得大都市提供的中间制造品和生产性服务，并能够方便地销售到都市圈巨大而旺盛的共同市场中<sup>[41]</sup>。整个都市圈形成了以中心城市为统领的圈层状、多节点的城镇群体形态，大部分日常生产、生活与环境职能可以在单个节点内完成，而较为完整的产业分工与功能协作布局需要在整个都市圈范围内完成。

上述基于传统垂直分工的产业经济联系构成了中国都市圈地域功能的经典内涵。随着经济金融化带来的资本全球扩张以及交通通信技术的进步，出现了以金融资本、专业咨询等先进生产性服务业为支点，对全球经济体系施加控制和协调的全球城市<sup>[42]</sup>。该类高等级城市与周边区域社会生产网络耦合而成的城镇群体组合，展现了一个囊括生产性服

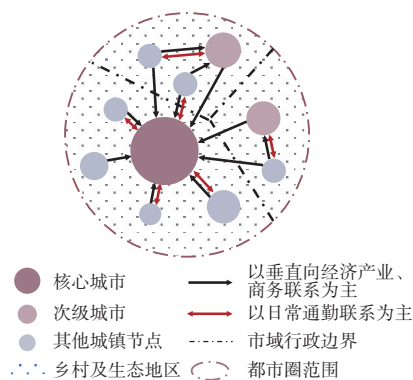


图2 中国都市圈的内部结构与功能联系  
Fig.2 Internal spatial structure and functional connection of China's metropolitan regions

务、先进制造、信息服务、文化创意等新经济活动在内的多层次全新中心—腹地关系，Scott<sup>[43]</sup>称之为全球城市区域（global city-region）。这一思路提供了一种高等级城市引领下都市圈发展的新功能、新路径，也区分了都市圈内中心功能的全球意义和节点功能的日常意义。张艺师等<sup>[8]</sup>借用“流动空间”的概念，形象地概括了以上海为代表的全球城市容纳了周边多个都市圈而面向全国乃至全球竞争的“大都市圈”网络，以区分辐射带动区域和地方的“场所空间”。这种都市圈新型功能地域类型也从两个扇面呼应了当前“国内国际双循环”的战略方针。新冠疫情以来，全球价值链的分布格局重新调整，生产链、供应链的安全可控成为重要考量因素，全球范围内出现生产链、供应链的近域重组现象<sup>[44]</sup>，都市圈城市群则成为生产链、供应链重组的适宜尺度。

此外，超越单一的经济圈内涵，近些年以生态、文化为代表的其他功能内涵在具体都市圈实践中也越来越多地受到关注。《意见》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、一体化机制等多方面全面培育现代化都市圈；近期多位学者<sup>[45-46]</sup>也再次重申包含生活圈、经济圈、生态圈、文化圈和协同治理圈的都市圈共同体属性。生态内涵层面，中心城市利用都市圈名义从外围地区掠夺资源转嫁环境负担，从而加重区域整体资源环境危机的风险一直存在。近期，以淀山湖为中心，吸纳上海、江苏、浙江多个区县的长三角生态绿色一体化发展示范区建设，可

以看作是都市圈各城市间强化生态环境共治意识、实现绿色资源共享的样板举措<sup>[47]</sup>。文化内涵层面，西安都市圈范围划定中将历史文化资源作为重要的参考要素，以发挥城市间文化同源、文物集聚的效应，有利于文化传承和地域品牌打造<sup>[48]</sup>。

### 3.2 空间结构内涵：强中心带动下的1小时城镇星系

在应用实践与学术讨论的交织推动下，都市圈内部和外部的空间结构愈发清晰，富有中国特色的“都市区—都市圈—城市群”三级“城市—区域”地域空间体系逐渐明朗（图3）。都市圈是依托大都市辐射扩散效应，囊括大都市与周边中小城市乃至乡村，以垂直向的产业分工与功能协作为主导联系起来形成的城镇群体，呈现出以中心城市为统领的圈层状、多节点的星系状空间形态，且必然是跨越市域行政边界的。都市区实际对应着国外 metropolitan area 的概念，即由核心城市城区与周边邻接地区基于日常高频通勤联系形成的一体化地域，空间半径最大可延伸到50 km，规模较小的大都市形成的都市区范围往往难以超出市域边界。因此，都市区相当于都市圈的核心区域，一个都市圈至少由一个都市区与周边中小型城镇及农村地区组成。同时，都市圈又是城市群的核心区域与基本构成单元。在城镇密集地区，当两个以上的都市圈突破自身边界，发生空间耦合或功能整合时，城市群便

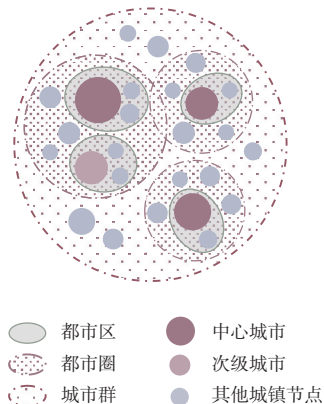


图3 富有中国特色的“都市区—都市圈—城市群”三级“城市—区域”地域空间体系  
Fig.3 Spatial relationship between metropolitan areas, metropolitan regions, and megalopolis in China

形成了<sup>[41]</sup>。近年来，上海已经在区域协同规划探索中率先明确了城市群、都市圈、临沪地区等3个层次并提出相应的空间规划要点<sup>[49]</sup>。

都市圈的具体空间界定标准需要考虑2个问题，一是确定都市圈核心城市，二是划定核心城市的影响腹地范围。当前，都市圈正成为落实多重国家战略的重要空间载体，政策层面对都市圈核心城市的认定呈现出明显的空间战略导向与规模优先导向。都市圈核心城市应当是具备较强的辐射带动功能、同时对于区域乃至国家发展具有重大战略意义的城市，以中小城市为主的都市圈无法进入国家培育对象之列。实际操作中，一般采用城市人口规模门槛与定性判断相结合的方式对核心城市加以识别。结合“七普”最新人口数据，当前全国拥有超大城市7座、特大城市14座、I型大城市14座，基本囊括了所有省会城市与区域中心城市，故可以将城区常住人口在300万人以上作为都市圈核心城市的门槛规模，对于西部、东北地区部分中心城市可适当放宽标准。将这其中的东莞、佛山、宁波、无锡、常州归并到上海、广州、苏锡常等都市圈范围，我国已有30个左右的都市圈。多数情况下都市圈核心城市只有1个，特殊情况下也会出现两三个城市并存的现象。值得注意的是，我国行政区划意义层面的城市实际上是城镇群体的概念，呈现出以大城市主城区为核心，以外围新城、组团为构成单元的“簇群状”空间形态<sup>[50]</sup>，都市圈核心区空间范围应特指核心城市城区，而非核心城市整个市域<sup>[51]</sup>。

对于都市圈腹地范围的确定，《意见》关于都市圈的范围采用了“1小时通勤圈”的表述，有词不达意之嫌。实际上，文件通篇贯穿了构建“轨道上的都市圈”的理念，所谓“1小时”，是核心城市出发，1 h轨道交通所能及的范围，与工作地居住地之间日常高频往返的“通勤”并不一样。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—40 km，“1小时通勤圈”实际上难以突破核心城市的市域边界，这也使都市圈跨行政区划协调的建设意义大打折扣。相较之下，2021年自然资源部发布的《都市圈国土空间规划编制规程》提出的

“1小时交通圈”的时空尺度具有更多元的适配性<sup>[52]</sup>。然而，笔者认为“1小时交通圈”的说法过于含混笼统，尚有值得商榷之处。现代化都市圈依托的是复合多层次的交通系统，在同样1 h的时间约束之下，选择不同的交通方式则对应不同的空间尺度，适用的“城市—区域”活动也有所不同。例如：依托城市轨道交通可实现中心城区内部15 km半径范围内“1小时门到门”可达，支撑中心城区最为频繁的日常生活联系；选择快速轨道交通或市郊铁路能在50 km半径范围内实现“1小时点到点”可达，支撑中心城区与市域新城之间紧密的经济活动及部分通勤交通联系<sup>[53]</sup>。都市圈对应的空间尺度应当能够满足核心城市与周边城市进行便捷的一日商务联系，以利用城际铁路、高速铁路等方式“1小时站到站”可达为时空标的最为妥帖。在这一范围内，两地间门到门出行时间期望小于2 h，满足出行当日往返并保证目的地有效停留时间的要求，其空间半径在100—150 km。国外案例研究表明，这一尺度也基本与东京、纽约、伦敦等国际大都市区的空间尺度相吻合<sup>[54]</sup>。当然，具体工作中，还应综合产业的分工互补等经济联系指标，知识共享、技术交流等创新联系指标，异地就医、就学、出游等社会联系指标，人流、资金流、信息流等要素流动指标，以及自然条件约束因素和历史制度因素，兼顾空间范围的完整性与连续性，对都市圈范围进行优化。

### 3.3 政策工具内涵：人本理念下央地相向的治理单元

政策工具内涵层面，都市圈在中国首先体现在跨越行政边界的空间治理单元上。长期以来，我国基于行政逻辑的城市等级、区划制度对资源配置与要素流动产生了极强的固化作用，市场化要素的流动受制于行政主导的框架。城市市域边界成为地方政府行使公共权力的绝对起讫，水平方向缺乏协调，形成各自为政、资源争夺、地方封锁的行政区经济<sup>[55]</sup>。都市圈作为舶来概念，在引入中国之初就被概念移植（transplant）转而描述为一个中心城市辐射影响力跨越行政边界呈现溢出现象的地域空间类型。

学界与政府赋予都市圈打破行政壁垒、对抗“行政区经济”的使命，其建立的根本意义是要打破行政界限的束缚，而按经济与环境功能的整合需求及发展趋势，构筑相对完善的城镇群体空间单元<sup>[49]</sup>。世纪之交出现的都市圈规划，可以理解为地方政府跨越行政边界、主动配置空间要素的行为。都市圈规划被当作圈内各地方政府以“外部问题内部化”的方式协商解决各类问题、推进具备共同利益的各项议程措施的政策平台和治理工具。二十多年来，这一政策工具内涵的基本宗旨一直没有改变，变化的是随着发展环境变迁对这一政策内涵增添的新理解、新内容。

国家新型城镇化战略提出以来，特别是2019年《意见》印发以后，都市圈作为介于中心城市与城市群中间层级的治理尺度受到中央政府的高度重视，成为中央战略需求与地方发展诉求交汇的空间治理单元。在强调城市群高质量发展、实现治理能力现代化的新时期，都市圈扮演着汇集核心城市力量、鼎力支撑城市群成长的空间支点作用<sup>[55]</sup>。从国家视角而言，中央政府更加注重积极主动地运用尺度调整手段，将都市圈、城市群等次国家区域作为参与全球竞争的优势空间载体<sup>[56]</sup>。都市圈可以被视作赋予了一定优先发展权的区域，是通过编制规划等措施构建起来的新的城市区域治理尺度。从国际学术界流行的尺度理论视角理解<sup>[57]</sup>，这一现象是一个超越于省域、市域等刚性治理尺度的柔性动态重配过程，并与地理实体尺度相耦合，实现了新国家空间的选择与建构。从地方视角而言，若想依托都市圈为载体有效推进区域治理，则不能采用“一言堂”、自上而下的组织方式，而是要通过不同成员城市之间的博弈、谈判、协商寻求共同利益点并采取集体性的行动。由此，都市圈规划是一个典型的空间治理过程<sup>[58]</sup>。正是因为都市圈的政策工具“柔性”属性，使得我们具体实践中使用此政策工具时，不能简单类同于明确边界的“自贸区”般具有政策排他性，而是要根据不同时期区域协同的需求动态调整。在都市圈培育过程中必须尊重城市区域发展的客观规律，既要做到适当超前，又要避免范围过大的“拉郎配”

现象发生。

值得注意的是，都市圈作为政策单元的再次兴起，也与政策制定者希望以“人”的活动福祉为刻画尺度，将“以人为本”的发展理念贯彻到城市与区域新发展格局的政策预期有关。实际上，大量基于“通勤圈”“商务圈”等对都市圈进行圈层结构划分的研究表明，相对于城市群的宏大叙事，处于中观尺度的都市圈更加关注圈域关系中人的活动的缝合<sup>[45]</sup>。近些年来，随着大都市周边人口集聚态势进一步强化，跨城通勤、极限通勤的现象日益增多。在轨道交通等重大基础设施、生态游憩空间、公共服务设施的布局配给中，依照以前的行政分割思路已经跟不上圈域中人们的工作生活方式的变化。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，还需要将诸如跨城公共服务配套、多种公共交通方式的接驳、公共空间营造、公共环境联合整治乃至都市圈文化认同等围绕“人”的议题纳入进来<sup>[37]</sup>。

#### 4 结论

都市圈可以认为是关乎“城市—区域”地域空间的概念表达中，理论内涵和使用界定最为模糊的，但也毫无疑问，是最有学术张力与应用活力的。都市圈

作为一个舶来概念，源于美日，在中国的发展演化是一个根植于本国社会经济语境，在应用实践与理论研究中不断交互、彼此增益的过程。前者外延突破而不断迭代创新，后者内涵收敛而不断辩证澄清。在实践需求的推动下，我国对于都市圈概念内涵与空间尺度的理解与中国具体经济社会环境与政策需求的适配度不断提升，形成了一种具备鲜明本土特色和时代特征的城市—区域概念。

本文首先简要回顾了都市圈概念自美日肇始的理论源头，在国情比较中辨析各自内涵；其次以规划实践为串联梳理了都市圈在中国理论演化的4个阶段（表3），在此基础上，进一步从地域功能、空间结构、政策工具等3个方面提出了都市圈在中国所具备的三重内涵。

从地域功能角度来看，中国语境下的都市圈超越了美日“日常通勤圈”的功能内涵，垂直分工的产业经济联系才是中心城市与周边地区的功能联系核心。近些年以生态、文化为代表的其他功能内涵也备受关注，都市圈成为以大都市为核心进行多维功能近域组织的“城市—区域”概念。从区域整体功能定位角度出发，伴随着全球城市区域的兴起，新时期全球城市领下的大都市圈具有参与全球竞争、辐射带动区域地方两方面的作用。

表3 都市圈在中国的应用实践与理论演化

Tab.3 Four phases of metropolitan region planning in China

阶段	经济社会背景	都市圈规划实践	都市圈理论研究
全球化浪潮推动下的概念引(1990—1999年)	经济全球化促进国际劳动地域重新分工,我国积极拥抱国际市场抢抓国际分工机遇,城市区域重要性凸显,行政壁垒的掣肘效应愈发明显	部分学者提出在我国布局几大都市圈学术构想,带有政策区指向,意在对中国国内经济空间进行再布局,拥抱全球化浪潮下的市场机遇	引入都市圈概念,从宏观经济学角度提出对都市圈概念内涵的理解,对于都市圈空间界定并不严格
扩张与竞争语境中的规划话语建(2000—2005年)	分权化、全球化、市场化在中国地方政府之间构建了一个充满竞争的环境,东部沿海发达地区城市扩张与竞争尤为激烈	江苏省率先展开都市圈规划实践,空间上超出美日通勤圈内涵演化为围绕核心城市构建的城市经济区,意在跨行政区域协调城市矛盾,提升区域整体竞争力	规划、地理学者对都市圈的内涵机理、空间结构与界定等展开相关研究,具备一定中国特色的都市圈理论体系初步形成
繁荣实践背后空间内涵的逐步明晰(2006—2013年)	各种发展不平衡不协调问题逐渐暴露,“十一五”以来,各类区域规划日益成为中央促进地方经济社会发展特别是区域协调的宏观调控手段	都市圈规划实践推进到我国中西部省会城市,意在强化中心城市引擎作用带动更大区域发展,应用中常与城市群、都市区等城市区域概念相混淆	重点关注都市圈与其他城市区域概念的辨析,强调“城市—区域”发展的连续性,都市圈在整个城市—区域连续谱系中适用的发展阶段与空间尺度得到澄清
国家城镇化战略下的重要政策工具(2014—今)	都市圈获中央层面认可成为发挥中心城市辐射带动作用、落实多重国家战略的空间治理单元,地方层面也对都市圈建设提出新要求	都市圈规划实践进入国家引导和地方实践相结合的新时期,都市圈成为介于中心城市与城市群之间、中央地方战略要求与地方发展需求交汇的空间治理单元	学术界对于都市圈概念内涵及空间尺度的理解趋于清晰统一,并加入了适应新时代都市圈发展需要的崭新理解



从空间结构角度来看,我国都市圈是由大都市与周边中小城市、乃至乡村共同组成的城镇群体,呈现以中心城市为统领的圈层状、多节点的星系状空间形态,处于“都市区—都市圈—城市群”三级“城市—区域”空间谱系的中间环节。都市圈核心城市应当是具备较强辐射带动功能且对区域乃至国家发展具有重大战略意义的城市,可以通过设置城市人口规模门槛与定性判断相结合的方式加以识别;都市圈对应的空间尺度应当能够满足核心城市与周边城市进行便捷的一日商务联系,以利用城际铁路、高速铁路等方式“1h站到站”可达为时空标的更为准确,空间半径在100—150 km。在此基础上,还应综合其他因素对都市圈范围进行优化。

从政策工具角度来看,都市圈在引入我国之初就被各地政府赋予打破行政壁垒,跨行政区划协调城市发展的使命。国家新型城镇化战略提出以来,都市圈受到中央政府的高度重视,成为超越行政区划刚性治理尺度、落实中央战略需求与地方发展诉求的崭新空间治理单元。基于其柔性治理属性,划定都市圈范围时应注意其动态性,兼顾尊重客观规律与适当超前。此外,都市圈作为空间政策单元的再次兴起与“以人民为中心”的发展理念密切相关,中观尺度的都市圈更加关注圈域内部人的活动的缝合。

基于上述分论点的综述归总,在此给出本研究对于都市圈的新定义:

都市圈在中国是一种跨市域行政管理边界的空间治理单元,是以大都市<sup>⑧</sup>为核心进行近域生产生活组织而内部要素资源高度流动共享的一体化区域,是富有中国特色的“都市区—都市圈—城市群”三级“城市—区域”地域空间体系中承上启下的支撑环节<sup>⑨</sup>。空间尺度上,以轨道交通时代城际间站到站1h可达为主要时间标的,覆盖约100—150 km为半径的空间范畴<sup>⑩</sup>。

进一步的解释分为以下3点:

其一,本文基于现有文献的回溯整理进一步明确,都市圈在中国显然已经超越了美日通勤圈的范畴,发展成为一个由核心城市组织起来的内部高度一体化的城镇群体。这种一体化,早期体现在产业分工与集群、供应链与物流网络

等方面;近些年,基于人的活动与福祉的商务差旅行为、跨城公共服务配套、公共环境联合整治乃至都市圈文化认同越来越受到关注,也纳入都市圈作为空间治理单元的地域功能范畴之中。由此,从功能联系角度来看,现代化都市圈的内涵应当是以大都市为核心进行近域生产生活组织、内部各类要素高度流动共享的一体化区域。

其二,都市圈的空间尺度上应明确以“站到站1小时”为时间标的,主要考虑到这样的表述比“1小时交通圈”来得更为确切,也符合目前国内都市圈的通常尺度,强调轨道交通时代的“城际间”,而不是“轨道交通1小时所能达”,主要考虑到不同城镇密度条件下,节点城市的阻滞频次在北方和西部地区明显低于南方和东部地区,相应地,北方和西部地区的都市圈覆盖地域范围自然相对较大。

其三,比较视野下的中西方概念对比方面。在学术界,一般把基于高频职住通勤的地区称为都市区,对应着英文metropolitan area,而都市圈在中国实质上是metropolitan coordinating region,可以简称为metropolitan region,对应着欧美学术界经常使用的city region,因此需要在目前政策界对“都市圈”与“城市群”区分逐渐明朗的基础上,进一步有效区分“都市区”与“都市圈”的概念。笔者最后呼吁从政策与学术话语两方面着手,建立起富有中国特色的“都市区—都市圈—城市群”三级“城市—区域”地域空间的概念体系。

本文是作者基于南京大学《城市地理学》课程教学,结合相关规划实践,延伸而成的科研成果。感谢南京大学张京祥教授、同济大学王德教授的指导。南京大学研究生杨帆、豆岚雨、李悦对本文亦有贡献。

#### 注释

- ① 党的二十大报告指出,优化国土空间发展格局,推进以人为核心的新型城镇化,加快农业转移人口市民化。以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局,推进以县城为重要载体的城镇化建设。
- ② 该机构2001年改组为总务省统计局。

③ DID (Densely Inhabited Districts) 是日本统计局为克服行政区划调整影响,定义的人口密度高于4000人/km<sup>2</sup>、和市区町村内互相邻接、人口合计超过5000人的调查区。

④ 日本三大都市圈包括首都圈、近畿圈、中部圈,其尺度已经远超通勤(雇佣)圈的范畴。首都圈又称东京大都市圈,根据1956年《首都圈整备法》,是包括整个关东地方和山梨县在内的一都七县范畴。

⑤ 根据国家发展和改革委员会中国宏观经济研究院李爱民(2019)的统计,2008—2012年,国家发改委共批复了57个重点区域规划,涵盖城市群、综合配套改革试验区、国家级新区、脱贫攻坚地区、经济区、主体功能区确定的重点地区等多种类型。

⑥ 国家“十三五”“十四五”规划均延续了这样的思路,提出在全国形成19个城市群的城镇化空间格局。两版规划中19个城市群的名称和分类导向有所区别,但区域基础和所依托的中心城市均保持不变。

⑦ 内向通勤率指的是某外围空间单元前往中心区的就业人数与该单元全部常住就业人数之比。

⑧ 在人文地理意义上,“大都市”(metropolis)一般与地铁、市郊通勤铁路等带有明显都市感的设施联系在一起,300万人口是国外城市中可称为“都市”的基本门槛。具体到中国语境中,这里采用马燕坤和肖金成(2020)的定义,大都市是指超大城市、特大城市和辐射带动功能强的大城市,根据国务院2014年确定的新标准,指的是城区常住人口在300万—500万的I型大城市。

⑨ 2019年以来的重要政策文件中,这一序列往往形成了“中心城市—都市圈—城市群”的稳定表达,以突出那些300万人以上的大城市、特大城市和超大城市作为核心,对周边区域的辐射带动能力。本文为了进一步与都市圈概念区分,建议更多吸纳学界已经公认的“都市区”的表达,以强化通勤区作为独特的城市功能地域范畴在这组“城市—区域”地域空间体系中的运用。

⑩ 根据自然资源部发布的《都市圈国土空间规划编制规程》,超大、特大城市为核心的都市圈范围划定按照主要核心城市城区周边100—150 km,其他都市圈按照60—100 km范围作为基本参考值。这一标准基本符合当前中国主流都市圈的空间范畴。本文为使定义简明,仅阐释了以超大、特大城市为核心的都市圈情况。

参考文献

- [1] 王旭. 大都市区化: 本世纪美国城市发展的主导趋势[J]. 美国研究, 1998(4): 65-77.
- [2] 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(5): 50-57.
- [3] 刘玉博, 李鲁, 张学良. 超越城市行政边界的都市经济区划分: 先发国家实践及启示[J]. 城市规划学刊, 2016(5): 86-93.
- [4] 王兴平. 都市区化: 中国城市化的新阶段[J]. 城市规划汇刊, 2002(4): 56-59.
- [5] 木内信藏. 都市地理学研究[M]. 东京: 古今书院, 1951.
- [6] 金本良嗣, 德岡一幸. 日本の都市圏設定基準[J]. 応用地域学研究, 2002(7): 1-15.
- [7] 孙小明. 战后日本都市圏建设研究[D]. 吉林大学, 2017.
- [8] 张艺帅, 王启轩, 胡刚钰. 我国都市圏的概念辨析及发展应用议题探讨[J]. 规划师, 2022, 38(8): 37-44.
- [9] 王建. 选择正确的长期发展战略(关于“国际大循环”经济发展战略的构想)[N]. 经济日报, 1988-01-05.
- [10] 崔功豪. 都市区规划: 地域空间规划的新趋势[J]. 国外城市规划, 2001(5): 1.
- [11] 沈立人. 为上海构造都市圏[J]. 财经研究, 1993(9): 16-19.
- [12] 罗明义. 论都市圏域经济的形成规律及特点[J]. 思想战线, 1998(4): 9-14.
- [13] 高汝焘, 阮红. 论中国的圏域经济[J]. 科技导报, 1990(4): 8-12.
- [14] 杨建荣. 论中国崛起世界级大城市的条件与构想[J]. 财经研究, 1995(6): 45-51.
- [15] 王建. 中国区域经济发展战略研究[J]. 管理世界, 1996(4): 175-189.
- [16] 张京祥, 殷洁, 何建颀. 近年来中国城市密集地区规划的困境与发展趋势[J]. 规划师, 2007(12): 5-8.
- [17] 江苏省人民政府. 江苏省城镇体系规划(2001—2020)[R]. 2002
- [18] 罗小龙, 沈建法. “都市圏”还是都“圏”市: 透过效果不理想的苏锡常都市圏规划解读“圏”都市现象[J]. 城市规划, 2005(1): 30-35.
- [19] 张京祥, 邹军, 吴启焰, 等. 论都市圏地域空间的组织[J]. 城市规划, 2001(5): 19-23.
- [20] 邹军, 陈小卉. 城镇体系空间规划再认识: 以江苏为例[J]. 城市规划, 2001(1): 30-33.
- [21] 董晓峰, 史育龙, 张志强, 等. 都市圏理论发展研究[J]. 地球科学进展, 2005(10): 1067-1074.
- [22] 张伟. 都市圏的概念、特征及其规划探讨[J]. 城市规划, 2003(6): 47-50.
- [23] 沈洁, 张京祥. 都市圏规划: 地域空间规划的新范式[J]. 城市问题, 2004(1): 23-27.
- [24] 孙娟. 都市圏空间界定方法研究: 以南京都市圏为例[J]. 城市规划汇刊, 2003(4): 73-77.
- [25] 张京祥, 林怀策, 陈浩. 中国空间规划体系40年的变迁与改革[J]. 经济地理, 2018(7): 1-6.
- [26] 李爱民. “十一五”以来我国区域规划的发展与评价[J]. 中国软科学, 2019(4): 98-108.
- [27] 袁家冬, 周筠, 黄伟. 我国都市圏理论研究与规划实践中的若干误区[J]. 地理研究, 2006(1): 112-120.
- [28] 郭熙保, 黄国庆. 试论都市圏概念及其界定标准[J]. 当代财经, 2006(6): 79-83.
- [29] 张从果, 杨永春. 都市圏概念辨析[J]. 城市规划, 2007(4): 31-36.
- [30] 陈美玲. 城市群相关概念的研究探讨[J]. 城市发展研究, 2011, 18(3): 5-8.
- [31] 谢守红. 都市区、都市圏和都市带的概念界定与比较分析[J]. 城市问题, 2008(6): 19-23.
- [32] 肖金成. 我国城市群的发展阶段与十大城市群的功能定位[J]. 改革, 2009(9): 5-23.
- [33] 方创琳. 城市群空间范围识别标准的研究进展与基本判断[J]. 城市规划学刊, 2009(4): 1-6.
- [34] 龙茂乾, 李婉, 扈茗, 等. 新时期我国都市圏治理的新逻辑与变革方向探讨[J]. 规划师, 2020, 36(3): 12-16.
- [35] 方创琳. 新发展格局下的中国城市群与都市圏建设[J]. 经济地理, 2021, 41(4): 1-7.
- [36] 方煜, 徐雨璇, 孙文勇, 等. 都市圏一体化规划: 深圳实践与思考[J]. 城市规划学刊, 2022(5): 99-106.
- [37] 马向明, 陈洋, 陈昌勇, 等. “都市区”“都市圏”“城市群”概念辨析与转变[J]. 规划师, 2020, 36(3): 5-11.
- [38] ROBINSON J. Ordinary cities: between modernity and development[M]. London: Routledge, 2006.
- [39] 申明锐, 蒋宇阳, 张京祥. 教育驱动的县域城镇化与规划政策反思[J]. 城市发展研究, 2021, 28(11): 8-15.
- [40] 王德, 顾家煊, 晏龙旭. 上海都市区边界划分: 基于手机信令数据的探索[J]. 地理学报, 2018, 73(10): 1896-1909.
- [41] 马燕坤, 肖金成. 都市区、都市圏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.
- [42] SASSEN S. The global city: introducing a concept[J]. The Brown Journal of World Affairs, 2004, 11(2): 27-43.
- [43] SCOTT J A. Global city—regions: trends, theory, policy[M]. Oxford: OUP Oxford, 2001.
- [44] 高煜, 张京祥. 后新冠时代的都市圏发展与治理创新[J]. 城市发展研究, 2020, 27(12): 79-88.
- [45] 汪光焘, 叶青, 李芬, 等. 培育现代化都市圏的若干思考[J]. 城市规划学刊, 2019(5): 14-23.
- [46] 陶希东. 中国建设现代化都市圏面临的问题及创新策略[J]. 城市问题, 2020(1): 98-102.
- [47] 上海市人民政府, 江苏省人民政府, 浙江省人民政府. 上海大都市圏空间协同规划[R]. 2022.
- [48] 范晓鹏, 庞鹏飞. 基于多源数据的西安都市圏空间范围识别[J]. 西安建筑科技大学学报(自然科学版), 2021(2): 254-264.
- [49] 熊健, 孙娟, 王世营, 等. 长三角区域规划协同的上海实践与思考[J]. 城市规划学刊, 2019(1): 50-59.
- [50] 黄亚平, 冯艳, 张毅, 等. 武汉都市发展区簇群式空间成长过程、机理及规律研究[J]. 城市规划学刊, 2011(5): 1-10.
- [51] 汪光焘, 李芬, 刘翔, 等. 新发展阶段的城镇化新格局研究: 现代化都市圏概念与识别界定标准[J]. 城市规划学刊, 2021(2): 15-24.
- [52] 朱雷洲, 黄亚平, 丁乙宸, 等. “通勤圏”还是“交通圏”: 新时期都市圏内涵及范围划定再认知[J]. 城市发展研究, 2022(10): 78-86.
- [53] 陈小鸿, 周翔, 乔瑛瑶. 多层次轨道交通网络与多尺度空间协同优化: 以上海都市圏为例[J]. 城市交通, 2017, 15(1): 20-30.
- [54] 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.
- [55] 刘君德. 中国转型期“行政区经济”现象透视: 兼论中国特色人文—经济地理学的发展[J]. 经济地理, 2006(6): 897-901.
- [56] 方创琳, 张永姣. 中国城市一体化地区形成机制、空间组织模式与格局[J]. 城市规划学刊, 2014(6): 5-12.
- [57] SHEN J. Scale, state and the city: urban transformation in post-reform China[J]. Habitat International, 2007, 31(3-4): 303-316.
- [58] 张京祥. 都市圏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)[2023-04-21]. <https://mp.weixin.qq.com/s/IWVwrScgEh06qsgTz5fWLw>.

修回: 2023-03