

构建集约高效的现代化都市圈

孙柏宁 朱晨曦

我国新型城镇化已步入高质量发展阶段，作为城镇化发展的高级形态，都市圈的作用不断凸显。国家“十四五”规划提出，发挥中心城市和城市群带动作用，建设现代化都市圈。党的二十大报告明确要求，以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局。在新发展格局下，都市圈以城市间密切的分工协作，正成为参与国内国际双循环的基本单元和参与全球竞争的重要载体。习近平总书记强调，“城市群和都市圈要集约高效发展，不能盲目扩张”。构建集约高效的都市圈格局，不仅有利于促进我国城市群高质量发展，推动区域协调发展和城乡融合，更有利于加快中国式现代化经济体系建设进程，形成新时代中国空间治理方案。

都市圈的识别与发展现状

都市圈介于大城市和城市群之间，是以相互之间较为紧密的社会经济联系为基础形成的空间。都市圈的识别一般分为两步，核心城市的选择以及都市圈范围的界定。前者，一般根据常住人口规模、承载功能等来确定；后者，一般基于每个核心城市的经济势能量级的计算，并从交通出行时间、人口占比、手机信令大数据、地理空间可达性、都市圈构成要素等方面综合考虑经济辐射范围、交通可达圈等因素。根据人口、GDP、财政收入等指标，都市圈可划分为萌芽期、发育期、成长期、成熟期等不同阶段。

如今，在我国“两横三纵”城镇化战略格局下，都市圈持续发展壮大。约有23个省、自治区、直辖市在“十四五”规划中明确提出都市圈建设相关内容。清华大学发布的《中国都市圈发展报告2021》识别出34个都市圈，认为上海都市圈和广州都市圈作为我国发育程度最高的长三角城市群和珠三角城市群（粤港澳大湾区）的发展极核，在所有都市圈中处于领先地位，非长三角、珠三角的都市圈则大多数尚处于培育期到成长期的过渡阶段。通过社群监测算法，有的智库还识别出44个都市圈，囊括了一些尚处在培育初期未有规划文件出台的都市圈。目前，只有南京、福州、成都、长株潭、西安、重庆、武汉7个都市圈发展规划获得国家发改委批复，上升为国家层面规划。这7个都市圈2021年GDP总和超17.4万亿元，占全国比重超15%。

都市圈划定不宜过大

对于都市圈本身而言，其内部各城市之间的联系强度往往受都市圈空间范围的影响，即都市圈空间面积越大，城市联系强度越低。一旦都市圈划定过大，有可能会制约其功能的发挥。

充分预判核心城市的集聚效应与扩散效应。经济活动的集聚与扩散是市场机制下都市圈形成的核心动力，在两者共同作用下，形成了都市圈的核心城市和腹地。一旦盲目划大都市圈范围，可能造成核心城市的功能过度集聚，对周边城市的辐射带动作用不足。比如，有的核心城市为保证本地就业和财政税收，限制本地制造业、服务业外迁，造成“地方割据”的局面，制约着同城化的发展。此外，人才、资金等要素的加速流动，甚至可能带来“虹吸效应”，扩大城市之间的发展差距。

按经济发展新阶段所需谋划协调机制。都市圈作为落实国家政策的重要抓手，其范围与国家战略在空间上呈现一致性，一旦划定过大，可能造成资源闲置和浪费。比如，有些地区为填补城市间大尺度的交互空间，投入大量新基建和资金，却没有带来相应的产业。同时，由于范围划定过大，城市之间竞争更加激烈，产业同质化现象更加突显，造成“零和博弈”的局面。进入新发展阶段，亟需合理划定都市圈范围，在产业协同、环境共治、资源共享等方面实现跨区域合作，促进一体化发展。

统筹都市圈发展态势与空间治理新格局。根据以往划定思路，都市圈范围大多以核心城市为起点，计算出一定的缓冲距离，

确定核心圈层与紧密圈层。这种方法以规划师的经验判断为主，虽然操作简单，但缺乏相关数据支撑，容易造成范围划定过大。此外，由于偏重通勤率、经济联系等社会经济因素，而对生态协同治理等关注较少，都市圈动态调整机制尚未健全，技术创新缺乏动力，都市圈的布局 and 空间治理模式被静态的、理想化的模型所束缚。国家发改委在都市圈培育指导意见中曾明确建议，都市圈内城市间基本的经济往来范围以1小时通勤圈为主。

优化都市圈空间规划

都市圈的核心是实现同城化。都市圈发展应遵循集约高效，适度精简空间范围，把绿色发展理念贯穿国土空间规划编制和实施管理全过程。

共谋发展愿景，合理功能分工。都市圈内各城市要基于诉求、凝聚共识，构建共同目标愿景，避免同质化竞争。树立“一盘棋”意识，基于时代发展趋势、国家及区域发展要求，从各地实际出发，明晰各城市尤其是核心城市的职能定位，发挥辐射带动作用，平等协商共同诉求，高起点谋划绿色产业集群。加强产业分工与协作，推动核心城市产业高端化发展，夯实中小城市制造业基础，促进城市间功能互补，建立产业转移利益共享机制，强化都市圈内目标、功能、空间、产业等方面的协同。

构建协调机制，加强规划衔接。当前，我国的行政管理体制缺少与都市圈相匹配的管理层级或专门协同机构，来开展规划编制和实施管理。要构建跨区域协调机制，系统谋划都市圈总体空间格局，促进资源高效配置。注重规划横向衔接，加强都市圈规划与城市群规划、城市规划的有机衔接，推动同城化发展，统筹都市圈与邻近地区、邻近都市圈的协调发展，在基础设施、产业分工、公共服务和生态安全等重点领域开展跨区域合作，促进一体化发展。

完善划定方法，优化空间格局。在都市圈规划编制过程中，要完善划定思路与方法，明确都市圈的识别标准和分类尺度，科学划定都市圈范围。明确都市圈核心城市，开展地理空间分析，同步考虑人口密度、经济密度等空间集聚要素。测算交通可达范围，初步划定空间边界，在此基础上增补生态安全、公共服务、社会治理等因素，增加功能关联性的考量。纳入相对完整的行政单元，以实现平等协商、共同编制与后续规划的落实。此外，各都市圈之间规划范围可以重叠，不同城市可依据自身区位特征和发展需求，同时加入多个都市圈；不同都市圈也可立足共同发展愿景，协同开展国土空间规划编制。

适时动态调整，顺应经济发展。都市圈发展是一个动态化的过程，要根据经济发展形势划定边界，并保持一定弹性。我国城镇化尚未达到稳定状态，人口向都市圈集聚，区域产业融合加速，城镇内部的经济、生态联系在不断变化，不同阶段发展目标的变化，也影响着都市圈的发展态势。在新一轮国土空间规划编制中，生态协同治理成为规划关注的重点，跨区域环境问题也成为都市圈划定的重要考虑因素。要建立动态调整机制，建设生态共建、服务共享都市圈，强化核心城市与周边城市的环境联防联控，提升城市发展的空间、质量、效率和可持续性。

强化政策支撑，促进要素流动。都市圈是承载发展要素的主要空间形式。提高都市圈城际交通服务水平，推进圈内基础设施互联互通。破除都市圈内城市间行政壁垒，在人口、就业、教育、福利保障等方面提供政策支撑，创新融资方式，鼓励社会资本参与建设，加速区域之间劳动力、资金、技术、数据等要素有序流动，实现合理布局。完善都市圈发展标准体系，定期开展监测评估，优化都市圈结构，建立利益分配机制，推动跨地区科技研发，促进经济转型升级，实现高质量发展。

（作者单位：江苏省国土资源研究中心、江苏省土地勘测规划院）