

关于当前我国都市圈规划范围过大的探讨

杨秋菊

西充县自然资源和规划局

摘要：通过对国内外都市圈规划范围基本情况进行分析，得出当前我国都市圈规划范围偏大，本文分析其原因以及可能造成的潜在风险，并从区域交通同城通勤、区域环境承载能力、区域公共服务能力、产业发展水平及区域协同机制共五个方面提出了合理划定我国都市圈规划范围的建议，以期为今后进一步推动以都市圈为重要依托的新型城镇化建设迈向高质量发展新阶段提供参考。

关键词：都市圈；规划范围；潜在风险；区域交通；发展水平

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.16.003

近年来，都市圈建设如火如荼，成为推进城乡协调发展、加快新型城镇化的重要载体。都市圈是城市地域空间形态演化的高级形式，也是城镇化进程中大城市区域化发展发展到一定阶段所出现的空间现象。我国于2014年在《国家新型城镇化规划》提出“都市圈”概念。按照自然资源部《都市圈国土空间规划编制规程》中对都市圈的定义：以辐射带动功能强的城市或具有重大战略意义的城市为核心，以一小时交通圈为基本范围，包括与核心城市有着紧密的产业、商务、公共服务、游憩等功能联系的各级各类城镇的跨行政区地域空间单元。2019年2月，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》，文件提出“2023年要形成若干具有全球影响力都市圈”，为建设我国现代化的都市圈奠定了政策基础。

一、国内外都市圈规划范围基本情况

2021年2月，《南京都市圈发展规划》获批，南京都市圈也成为我国第一个经国家批复建设的都市圈，其规划面积达到6.6万平方公里。截至2023年初，我国正式批复的都市圈有6个，分别为南京、福州、成都、长株潭、西安以及重庆都市圈。除长株潭都市圈规划面积较小，其他国内都市圈面积均在2万平方公里以上。（表1）

结合国外已经成熟的知名都市圈来看，除纽约都市圈面积较大以外，其他国外都市圈规划面积均在2万平方公里以下。（表2）总体看来，我国的都市圈规划范围相对过大。

二、我国都市圈规划范围偏大的原因分析

（一）导致规划范围偏大的行业标准

目前国内都市圈规划编制都是以自然资源部《都市

表1 国内已批复都市圈规划面积基本情况

都市圈名称	规划面积 (万平方公里)	现状人口 (万人)	获批时间
南京都市圈	6.6	3529	2021年2月
福州都市圈	2.6	1300	2021年6月
成都都市圈	3.31	2761	2021年11月
长株潭都市圈	1.89	1484	2022年2月
西安都市圈	2.06	1800	2022年3月
重庆都市圈	3.5	2440	2022年8月

表2 国外成熟都市圈实际面积基本情况

都市圈名称	面积(万平方公里)	人口(万人)
纽约都市圈	3.45	2352
东京都市圈	1.35	3612
洛杉矶都市圈	1.26	1321
首尔都市圈	1.18	2583
伦敦都市圈	1.6	1425
巴黎都市圈	1.2	1253

圈国土空间规划编制规程》（报批稿）（以下简称《规程》）为依据。在《规程》中对都市圈范围划定要求是：以核心城市的城区边缘为起点，以现状及上位规划明确的铁路、公路、轨道交通方式为支撑，一小时交通圈可达的县级行政单元作为都市圈备选空间范围；考虑到空间范围的完整性与连续性要求，合理确定纳入都市圈范围的县级行政单元。超大、特大城市为核心的都市圈按照主要核心城市城区周边100-150公里，其他都市圈按照60-100公里范围作为基本参考值。此外，《规程》中对“一小时交通圈”专门作出解释：以核心城市的城区边缘为起点，以高速公路、高速铁路与普通铁路、城际轨道、市郊铁路为主要交通方式的一小时交通可达范围所覆盖的区域范围。（图1）

其中有两个问题：一是“核心城市的城区边缘”不是一个严谨的学术概念，在之前一轮“强省会”战略和“撤县设区”大背景下，大部分核心城市很难确定其城区边缘；二是“以高速公路、高速铁路与普通铁路、城际轨道、市郊铁路为主要交通方式的一小时交通可达范围”，然而高速公路时速100-120公里，高速铁路时速220-350公里，普通铁路时速80-120公里，城际轨道时速120-160公里，其间存在巨大的差异。因此在《规程》指导下确定的城市圈规划范围普遍偏大。

（二）扩大规划范围的地方政府动因

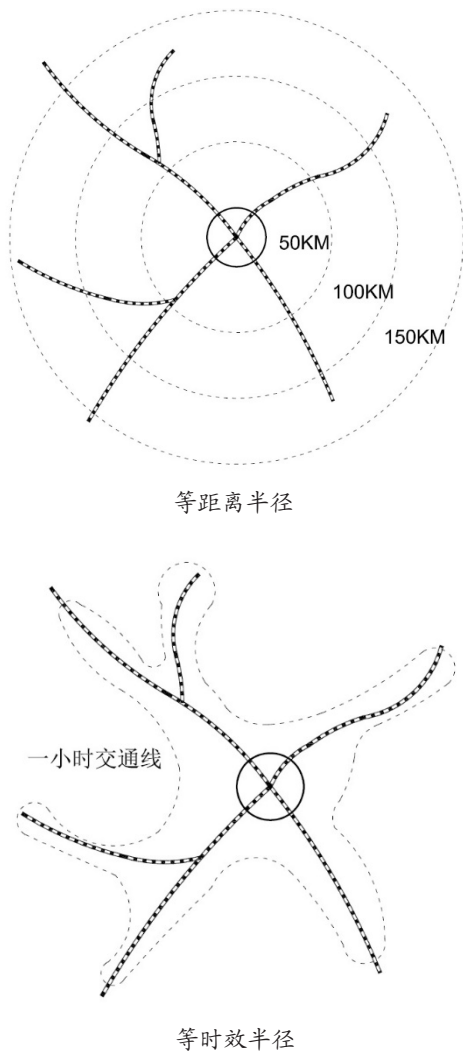


图1 1小时交通圈覆盖范围的两情况

一是城市的发展首先离不开土地和财税的支持，之前一轮“强省会”战略下的“撤县设区”，本质上是基于对税收提成和建设用地指标的强烈需求。而国家发展改革委《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》第二十六条强化政策协同机制中提出“积极构建都市圈互利共赢的税收分享机制和征管协调机制……允许都市圈内城乡建设用地增减挂钩节余指标跨地区调剂。”为都市圈核心城市获取建设用地指标提供了便利。

二是国务院办公厅2018年印发《关于进一步加强城市轨道交通规划建设管理的意见》，提高申报建设地铁和轻轨的相关经济指标，申报建设地铁的城市一般公共预算收入、地区生产总值分别由100亿元、1000亿元调整为300亿元、3000亿元，该指标直接把国内大多数非省会城市排除在外。但是都市圈建设为这些城市打开了一扇窗户，在纳入都市圈规划后，过去那些没有办法拿到相关交通政策的城市，可以搭上省会城市的便车，能享受到更多政策待遇，可以加快城市之间的轨道

交通建设。

三、都市圈规划范围偏大的潜在风险

(一) 规划难以协调落地

在目前的都市圈规划中，纳入都市圈范围的县级行政单元动辄几十个区县，如此大范围区域一体化的初衷就是打破行政区边界和“行政区经济”，在更大尺度的区域空间高效配置资源。然而在我国当前体制背景下，各区县利益主体的多元化以及由此产生的政府制度政策与个人或组织行为选择等方面的差异注定都市圈规划的实施是非常艰难的过程。因为在我国现行的绩效考核制度下，省级及以下政府更多考虑任期内如何推动实现本地区的经济发展效益。而涉及跨区域的产业转移、利税分成、土地指标、水环境治理、节能减排等方面的收益分配和协调机制则更加难以兑现。

(二) 区域发展差距加大

都市圈过大的规划面积，则需要更多的人口和建设用地指标来支撑其发展，而都市圈的中心城市一般为省会城市，行政级别上的优势，使其在建设用地指标分配上具有优先权；加之保障18亿亩耕地红线和基本农田永久划定等硬约束，势必挤占和剥夺省内其他地级市的发展权；同时大都市在人口、资金、资源等方面的虹吸效应，更加加剧区域发展不均衡，原本“都市圈”变成“都市圈市”。以四川为例，目前成都市的GDP占到全省的38.37%，首位度高居全国第一，而21个地级市中有18个城市出现了人口负增长，17个城市人口深度老龄化。

(三) 区域发展风险增加

都市圈规划建设需要在核心城市周围梯次形成若干空间结构清晰、城市功能互补、产业分工协调、链式配套、紧密协作的产业格局的市县；这意味着这些市县在产业发展定位与方向和核心城市绑定，部分县市有可能失去原有比较优势及放弃已有一定基础的产业；同时，作为产业链上的一环，也将承受核心城市产业发展方向决策失误带来的连带后果。其次，新冠疫情暴露出超大城市、特大城市的治理存在短板，特别是当遇到突发公共卫生事件、自然灾害乃至战争时，所引发的危机越严重。在面对即将到来的老龄化社会，产业“大而专”的区县远不如“小而全”的区县对社会稳定更有利。

四、合理划定都市圈规划范围的建议

一个明确而又合理的都市圈空间范围划定是当前都市圈国土空间规划的前提和基础。国内学者徐海贤等在《都市圈空间范围划定的方法体系研究》有较为深入的探讨，可以作为参考。而最近广东省自然资源厅发布《广东省都市圈国土空间规划协调指引》，对省内五大都市圈的规划范围、空间格局、生态系统与农业空间领域协调、交通系统领域协调、公共服务领域协调、

产业领域协调等予以指引。相较此前的规划，最大的变化是，深圳都市圈的范围缩小，新调整后的总面积为13977平方公里，比之前少了近3000平方公里，相比其他都市圈规划更加务实。在合理划定都市圈规划范围时，以下几点应着重考虑。

（一）区域交通同城通勤

都市圈内要以能实现圈内“同城式”通勤为前提，对于区域产业和核心城市发展更有帮助。以增强都市圈基础设施连接性贯通性为重点，以推动一体化规划建设管护为抓手，织密网络、优化方式、畅通机制，加快构建都市圈公路和轨道交通网。在选取标准上应该更加关注公路货运、私家汽车、公交地铁的通勤效率，以此确定的“一小时交通圈”更有参考价值；以高铁和城际铁路作为通勤方式在成本上更高，加上中间的换乘和市内交通的时间，以此为规划标准与市民实际感受不符。

（二）区域环境承载能力

区域环境为城市提供空间和载体，同时提供资源并容纳弃物。优化都市圈的空间布局和形态功能，要把区域环境承载能力作为约束性指标，以此合理确定都市圈规划范围。2022年的川渝大旱，导致江河断流，电力供应极度紧张，也为都市圈发展敲响警钟。自然资源部早就提出，要优化建设用地的结构和布局，提高土地利用效率；制定水资源、能源的供需平衡方案；要坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产。以推动都市圈生态环境协同共治，在一体化发展中实现生态环境质量同步提升，共建美丽都市圈。

（三）区域公共服务能力

目前，全国大部分地区的基本公共服务能力早已能满足群众需求，群众更关注的是优质公共服务供给能力。提供优质公共服务的机构，如公立学校、三甲医院等，大部分是事业单位，其工作人员则是编制内人员，要做到公共服务跨行政区域在都市圈范围内共享，几乎难以实现。而且优质公共服务并非公共物品，具有竞争性和非排他性，为了保障行政区内纳税人的利益，地方保护主义时有发生。因此优质公共服务供给能力和扩大潜力是都市圈范围确定时应该重点参考。

（四）区域产业发展水平

都市圈规划是在区域内现有产业基础上，选择契合核心城市的产业链互补性强或者具有产业培育潜力而纳入都市圈范围进行培育，而不是先行纳入都市圈范围再进行产业分工，认为其就可以成为产业链上的一环，为核心城市配套。国内长三角、珠三角庞大的产业集群不是来自规划“构成”，而是基于当地自然、社会、经济环境的比较优势，由企业之间自主进行的竞争与合作，通过多年逐步积累而成的，不是由一个规划创造出来的。

（五）区域协调体制机制

从长三角城市群和南京都市圈建设过程中的实际情况来看，跨行政区域的沟通协调机制，特别是重大项目责任共担、区域生态补偿、利益分成税收分享、财政转移支付方式、GDP统计归属等才是区域规划实施过程中最关键因素，而不在于区域规划的面积有多大。只要有完善的协调机制，即使不在规划范围内的市县之间也能达成良好的合作。

五、结语

建设现代化都市圈是推进新型城镇化的重要手段，既有利于优化人口和经济的空间结构，又有利于激活有效投资和潜在消费需求，增强内生发展动力。推动城镇化发展，合理规划现代化都市圈，降低都市圈规划范围过大带来的潜在风险。都市圈范围结合实际情况进行客观界定，对都市圈内城市之间是否能形成合力和协同发展显得尤为重要，既不能泛化，也不能以交通圈来简单确定，要综合考虑通勤交通、区域环境、公共服务、产业发展、政策协调等方面因素，进行综合分析考量，合理划定都市圈规划范围，让现代化都市圈建设平衡健康发展。

参考文献

- [1]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.
- [2]朱雷洲,黄亚平,丁乙宸,郑加伟,谢来荣.“通勤圈”还是“交通圈”:新时期都市圈内涵及范围[J].城市发展研究,2022(10):78-86.
- [3]周一星.城市地理学[M].商务印书馆,1995.
- [4]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.
- [5]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.
- [6]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.
- [7]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.
- [8]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.
- [9]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.
- [10]徐海贤,韦胜,孙中亚,高湛.都市圈空间范围划定的方法体系研究[J].城乡规划,2019(4):87-93.

作者简介:杨秋菊(1987-),女,南充市,本科,工程师,从事城乡规划管理工作。