

规划逻辑转变下的都市圈空间规划方法探讨

徐海贤, 孙中亚, 侯冰婕, 韦 胜

(江苏省城市规划设计研究院, 南京 210036)

摘要: 应对国家空间治理现代化和国土空间规划体系重构的要求,我国都市圈空间规划面临生态文明导向的政治逻辑转变和资源环境约束下的发展逻辑转变。基于规划逻辑转变,明确了都市圈空间规划是国土空间规划体系中以聚焦空间协同发展为核心的专项规划,从对应需求目标引领和因地制宜问题协调两个视角,提出了都市圈空间规划编制的技术框架。结合当前都市圈空间规划实践和空间规划改革的要求,研究认为规划编制重点应聚焦以传导和协同为导向的指标体系制定、流动性的要素资源优化配置和调控、协同管控和利用的空间格局谋划、跨界组团空间合作等。针对都市圈缺乏统一的实施主体等问题,提出了不同类型都市圈空间规划编制组织方式、规划实施的区域合作机制、都市圈管理信息平台的共建,以及都市圈空间规划实施情况的动态监测等。通过对都市圈空间规划编制理念、技术框架、重点内容和实施组织的系统探讨,将为我国都市圈空间规划的编制和都市圈空间治理的现代化提供理论基础和方法指导。

关键词: 都市圈;空间规划;规划方法;实施机制

我国国土空间规划经历了建国初期夯实资源基础、20世纪80年代逐步成型、新世纪再度试点探索、近年有所突破等曲折发展历程。改革开放以来,因工业化、城镇化快速发展以及国土空间方面长期缺乏顶层设计等因素,导致了国土空间矛盾日益突出、区域差距过大等一系列问题的出现^[1]。当前,建立国土空间规划体系、推行“多规合一”并监督实施,将从根本上解决长期以来国土空间规划顶层设计的缺失难题。未来中国国土空间开发模式和国家空间治理模式在内涵和形式上都将发生变化^[2]。同时,信息时代居民的流动性和实体地理空间相互关系形成了“流空间”的组织模式和空间结构^[3],区域层面的居民活动联系也得以进一步增强。作为介于城市群与都市区之间的空间概念,都市圈由日本大城市经济圈理论发展而来,工业化和后工业化时代中心城市与其周边地区的整体性发展是其重要特征^[4]。国际经验表明,经济绩效不是都市圈空间规划和发展的唯一目标,城镇化、现代交通技术进步、产业扩散与转移以及政府决策与规划是都市圈空间成长的动力因素^[5]。可以说,资源的合理利用和配置、生态保护、密集而便捷的交通网络、政府之间有效的协作等是都市圈可持续发展的关键^[6]。

在此背景下,本文探讨了国家治理现代化背景下的都市圈空间规划逻辑转变,借鉴国内外经验,提出了都市圈空间规划编制的总体思路和技术路线、规划编制重点,以及都市圈空间规划编制组织方式等,以期为新一轮都市圈空间规划的编制提供方法指导。

收稿日期: 2019-04-07; 修订日期: 2019-07-10

基金项目: 国家自然科学基金项目(41801107)

作者简介: 徐海贤(1971-),男,四川乐山人,博士,研究员级高级城市规划师,研究方向为城市与区域规划。

E-mail: xhx693@qq.com

1 国家治理现代化背景下的都市圈空间规划逻辑转变

经过改革开放40年来城镇化高速发展,资源环境压力加剧,空间规划上升到国家治理现代化的高度。都市圈是高密度开发地区,在国家战略中发挥了重要地位和作用,同时又是空间资源配置、资源供需矛盾冲突、跨界协调难度大的高度城镇化地区。新时期都市圈空间规划的逻辑将顺应生态文明体制改革和高质量发展的要求进行转变。

1.1 生态文明导向的政治逻辑转变

《生态文明体制改革总体方案》要求“构建以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度”。随着空间规划上升到国家空间治理现代化的高度,在生态文明导向的政治逻辑下,我国空间规划的价值观由工业文明时代的重发展轻保护转变为生态文明时代的保护与发展相融合^[7]。在经济增长为主导的逻辑下,各类空间规划冲突的根源和焦点就是对控制和调配土地发展权的权利争夺,尤其是土地资源的用途转换和空间配置的博弈^[8]。在都市圈跨界地区空间资源配置的矛盾尤甚,突出表现在跨界地区贴边开发严重,生态环境问题突出,资源共享难度大,影响到都市圈地区高质量发展。在生态文明体制改革背景下,都市圈空间规划将从传统以提升中心城市竞争力为导向转向区域协同发展、高质量发展为导向,从利益共同体迈向命运共同体,不仅关注自身的发展,其规划的核心是要通过协同发展来提升都市圈的竞争力和发展质量。

1.2 资源环境约束下的发展逻辑转变

区别于2000年初开展的都市圈规划,当前都市圈的发展逻辑发生转变:一是强化区域协同的战略引领,既要从国家战略层面来明确都市圈发展的远景战略目标,又要针对都市圈内各行政主体间面临的区域协调矛盾提出可操作性的对策建议,必须通过有效的机构设计和制度加以保障,在上层政府的空间统筹与地方政府的利益实现上达到博弈平衡点^[9]。与世界主要的都市圈相比,中国都市圈协同发展不足,一些都市圈的规划和建设思路还是集中在建设核心城市。体现在定位和方向上,强调核心独大,区域发展缺乏协同、空间布局分散无序、资源环境压力突出^[10]。二是强化自然资源利用的空间统筹。改革开放以来,城市群、都市圈地区,国土开发强度接近或超出资源环境承载能力,一定程度上制约了区域开发的有序进行、资源环境的高效利用与持续保护以及国土空间的合理优化^[11]。在资源环境承载力下降的背景下,都市圈空间规划的逻辑应围绕资源的优化配置、高效利用和环境保护进行转变,构建一体化发展的都市圈空间格局,推动区域基础设施和生态环境共建共享共治,提出解决空间统筹的方案和可操作的路径。

2 规划逻辑转变下都市圈空间规划编制的技术思路

在都市圈空间规划逻辑转变下,应明确都市圈空间规划在国土空间规划体系中的定位和作用,与其他区域性规划的差异点,而后进一步明确在国家空间治理现代化背景下都市圈空间规划的技术思路和内容框架。

2.1 都市圈空间规划的定位

随着《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》的发布,中国新时期的国土空间规划体系框架已经明确。在五级三类国土空间规划体系下,特定区域(流域)可以编制国土空间专项规划。都市圈作为高度城镇化的特定区域,其

空间规划归为特定区域专项规划一类,而其与国土空间总体规划的关系尚需进一步明确(图1)。

在国外先发地区较为成熟的空间规划体系中,都市圈空间规划也有着不同的定位和作用。例如,韩国空间规划体系以《基本国土法》和《国土规划利用法》为引领、自上而下按照行政层级编制规划,都市圈空间规划作为区域性规划另行编制,不纳入层级规划体系,突出协调性和引导性,向下指引都市圈的城市编制城市规划^[12];德国空间规划体系则以《空间规划法》《空间规划条例》为引领,联邦规划和跨区域规划同为国家级别的规划,向下传导至联邦州规划、城市规划等,都市圈空间规划作为跨区域规划的一类,融入层级规划体系,对下位规划的编制具有强制性、约束性的指导作用。

比较而言,中国新时期空间规划体系与韩国较为相近,都市圈空间规划不作为单独层级纳入空间规划层级体系,都市圈空间规划应作为特定区域规划的一种,归入国土空间专项规划类;在分级体系之外,一方面落实上位规划的战略要求,一方面横向协调、并向下传导,承担承上启下的作用。为保证都市圈空间规划切实有效,跨省都市圈空间规划应在省级国土空间规划之前或同步进行编制,省内都市圈空间规划应在市县国土空间总体规划之前或同步进行编制,保证都市圈空间规划能够起到协调市县国土空间总体规划编制中的矛盾和问题的作用,并在市县国土空间总体规划中进行落实。

2.2 都市圈空间规划的界定

与2000年以来开展的都市圈规划和城市群规划相比,新时期的都市圈空间规划将作为国土空间规划体系中的一部分,更偏向于以空间为核心的专项规划,而非综合性的发展规划。区域空间层面的协同、跨界空间的协调、产业空间的布局、生态空间的共同保护、与空间紧密相关的设施协调等内容将成为重点,而传统都市圈规划、区域发展规划综合考虑的经济社会发展、一体化市场建设等,不作为都市圈空间规划关注内容。

相比于其他区域空间规划,因各自所处区域的不同特征存在差异化的关注点。如编制中的《长江经济带国土空间规划》,关注“共抓大保护、不搞大开发”理念下长江经济带沿线系统性的国土空间保护和开发、生态环境保护修复等;湖南省将推动环洞庭湖区域编制国土空间规划,其作为生态为主的区域,应重点关注生态空间的保护、生态廊道的联通、旅游产业空间的布局等;而都市圈作为高度城镇化地区,国土空间开发强度大,空间发展的目标、空间协同的需求、亟待解决的空间矛盾,都与其他类型区域空间规划存在极大差异。

2.3 都市圈空间规划内容框架构建思路

应对空间规划逻辑的转变,在都市圈空间规划内容框架构建的总体思路突出“目标导向、问题导向、责任导向”,顺应高度城镇化地区面向高质量发展、从协调迈向协

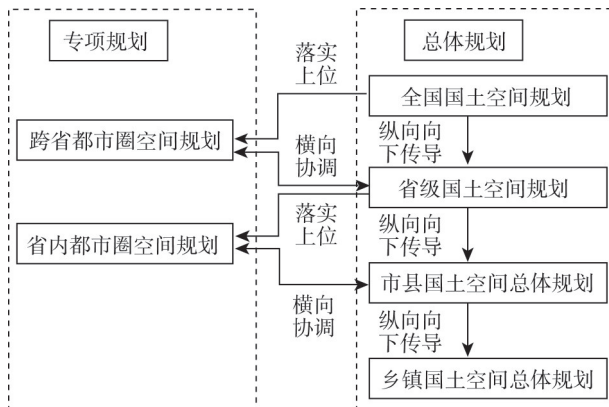


图1 都市圈空间规划在国土空间规划体系中的定位

Fig. 1 The positioning of spatial planning in metropolitan area in land spatial planning system

同、从“制定规则”的利益共同体迈向“谋划未来”的命运共同体的时代趋势,突出空间作为区域发展基底和核心资源的重要地位,解决矛盾、适应需求,构建对应事权的规划内容框架(图2)。

规划内容框架构建需要:(1)明确与部门事权匹配的规划重点。都市圈空间规划作为国土空间规划体系中的专项规划,其规划编制内容不求面面俱到,应做到有所为有所不为。在纵向上,衔接国土空间总体规划自上而下的内容体系,实现承上启下、促进上下协调,明确需要通过都市圈空间规划进行刚性传导、弹性协调的各项空间指标和规划内容;在横向上,构建区域空间格局、促进区域空间资源优化配置、高效配置,实现跨行政边界的协同。(2)目标引领区域空间高质量发展。在全球经济地理格局

中,都市圈是经济发展的主要空间载体、高质量发展的空间示范。都市圈空间协同发展涉及多个行政主体,若成员城市缺乏共同目标、面临地方利益与整体利益的众多权衡博弈,则可能消耗大量经济成本、降低发展品质、形成无序竞争格局。以徐州都市圈为例,成员市县主导制造业、乡村产业门类大量同构,各类园区和其他产业发展载体“小、散、弱、多”,用地效益低下,特色不突出;汉文化、红色文化、运河文化等同类主题旅游空间大量开发但缺乏协作。因此,都市圈空间规划应首先明确其空间发展的目标定位和相应的指标管控,研究制定都市圈空间保护开发总体格局,协调构建城镇、生态、农业空间格局,并以城镇空间为重点展开研究和规划,促进高度城镇化地区空间资源合理高效利用,加强一体化的空间支撑,促进高质量发展。(3)聚焦跨界空间问题解决。2009年世界发展报告指出,发展良好的区域主要遵循经济地理三大特征:提高密度、缩短距离、减少分割^[13]。都市圈是多个市县行政单元组合的高密度开发地区,因为行政分割带来众多问题,其中空间分割问题尤为严重。例如,上海大都市圈周边苏州、无锡、嘉兴等市国土开发强度均接近或超过30%,城镇空间连绵发展,生态空间面临蚕食,土壤、大气、水污染问题制约发展质量;北京周边地区“贴边发展”严重,廊坊北三县地区贴边率约56%,三河燕郊镇甚至达到79%^[14],严重影响首都可持续发展能力;南京都市圈宝下高地区、宁滁地区建设开发主体众多,如句容市宝华镇近年新增建设用地中居住用地投放量约227 hm²,占总规模67.9%^[15],在南京周边形成多个“卧城”,中心与外围缺乏整体规划和协调。都市圈空间规划应着眼于“城市问题,区域解决”,关注跨界地区的空间协调,减少因为行政区划分割带来的跨界地区无序开发、资源利用缺乏统筹、基础设施协调难等问题,提高都市圈内城市协同发展水平。

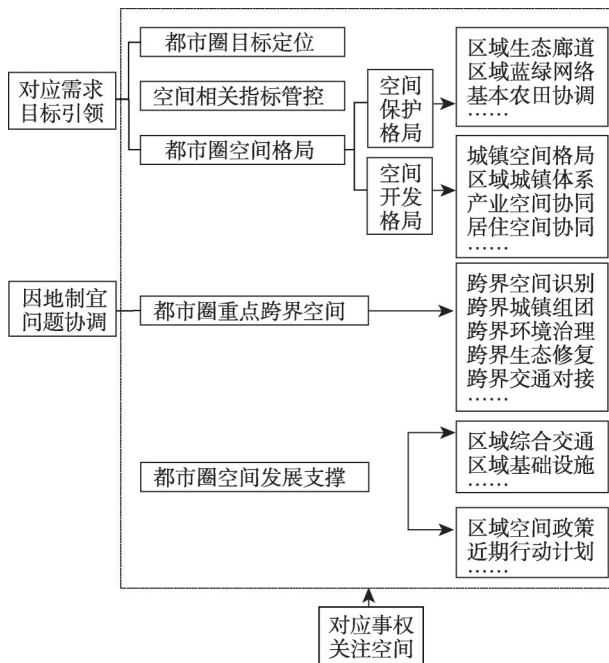


图2 都市圈空间规划内容框架构建

Fig. 2 Content framework construction of spatial planning in metropolitan area

3 都市圈空间规划编制重点转变

在国土空间规划体系改革的背景下，结合现阶段都市圈发展过程中呈现的突出问题，聚焦空间资源要素，以空间指标体系、空间资源优化规则、“上下互动”与空间落实、跨界组团空间合作等为重点在规划编制过程中加以深入研究。上述重点内容的研究，既要保证都市圈空间规划与省市级国土空间规划的可对接性，又要保证其能反映都市圈发展的“空间特质”以及引导都市圈空间协同发展的核心任务。

3.1 空间发展指标体系：“底线管控、空间协同、质量提升”

以往都市圈规划中的指标体系较为全面，涵盖了经济、社会、城镇化、环境等各领域相关指标，主要基于都市圈现状特征和发展愿景制定目标和指标。但在实际操作过程中，既有指标体系的引导或管控作用并不显著，主要体现在：（1）指标体系涉及的相关职能部门较多，规划事权不匹配且实施难度大；（2）指标体系重点不突出，特别是涉及规划部门事权的指标针对性不足，能反映都市圈这一空间地域特征需求的指标也相对偏少，对都市圈发展的指引作用偏弱。

结合国土空间规划体系改革要求，以新时期都市圈主要问题和核心诉求为重点，都市圈空间规划指标体系的制定应达到聚焦空间、底线管控、高效集约等核心目标，需要综合考虑三个层面（表1）：（1）资源约束型指标，以“底线思维”为理念，科学确定水、土地、能源等各类自然资源的阶段性利用上限，主要包括用水总量、建设用地总规模、永久基本农田保护面积、生态保护红线规模等。这些指标选取旨在落实国土空间规划“底线思维”“统筹各类空间和资源要素”的理念与任务，强化与国土空间规划体系的有效对接；（2）空间协同型指标，基于都市圈跨行政区域的空间特性，以国内都市圈当前凸显的共性问题为对象，主要包括跨界地区空间开发贴边率、建设用地增减挂钩指标调剂量、流域水系岸线控制长度，对都市圈内各城市国土空间总体规划进行协同引导；（3）质量提升型指标，以向上承接和落实国家、区域重大发展战略为目标，主要包括常住人口规模、国土开发强度、地均GDP产出等主要指标，协调都市圈自然资

表1 都市圈空间规划管控指标体系	
Table 1 Management and control index system of spatial planning in metropolitan area	
指标类型	指标名称
资源约束型	用水总量/亿 m ³
	建设用地总规模/km ²
	永久基本农田保护面积/km ²
	生态保护红线规模/km ²
	重要江河湖泊水功能区水质达标率/%
空间协同型	跨界地区空间开发贴边率/%
	流域水系岸线控制长度/km
	建设用地增减挂钩指标调剂量/hm ²
质量提升型	国土开发强度/%
	地均产出/(万元/km ²)
	公共服务水平

3.2 空间资源优化规则：空间资源要素市场化流动机制探索

长期以来，我国通过主体功能区规划、土地规划、城乡规划对土地用途和开发强度进行分区管制，试图在整个国土范围内平衡经济发展和资源环境保护的压力，由此也带来了“土地发展权抑制”现象^[16]。从西方国家或地区的发展经验来看，针对土地发展权抑制现象，政府大多采用“土地发展权转移”方式^[17]，通过将土地开发引导向利用效率高、集约化趋势明显的地区，达到土地发展权有效配置与生态系统保护相协调的目的。

都市圈通常是高度城镇化的地区,其资源集约利用水平远高于其他地区,同时各类资源由于行政界线的存在而较难自由流动。在日益强调生态文明和高质量发展的当前,都市圈内各类自然资源保护与利用间的平衡在以往政府管控的基础上亟需引入市场力量,提升各类资源的高效集约利用水平。

强化都市圈空间规划与国土空间规划垂直体系中各城市空间利用方案的统筹,在遵循底线管控的基础上综合确定都市圈空间资源利用的总量。在资源利用总量确定的基础上,结合各城市在都市圈承担的核心功能以及资源集约利用水平,借助市场的手段引导土地、水资源等发展资源在城市之间的优化配置,促进都市圈资源高效集约利用,进而提升都市圈的综合竞争力。依据《跨省域补充耕地国家统筹管理办法和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法》,建议建立都市圈内跨区域建设用地增减挂钩节余指标的“交易”机制,制定指标“交易”资金标准,在各城市协商讨论结果的基础上确定各城市建设用地增减挂钩节余指标“交易计划”,并将相应指标调整报自然资源部进行备案。以区域农田生态服务价值为基础,对都市圈内市县的农田生态补偿空间转移额度进行测算,建立起都市圈内基于生态账户的农田生态补偿空间转移机制^[18],有利于从利益协同的角度解决都市圈内土地资源的配置问题。针对水资源相对缺乏的都市圈,空间规划可参照建设用地增减挂钩节余指标调剂方法,引导建立跨界水源地生态补偿机制,促进高效、合理分配水资源,为都市圈整体发展提供基础保障。产业资源是都市圈合作发展的动力,都市圈空间规划需要关注促进中心城市产业资源向外围地区扩散,引导中心城市与外围城市以托管、股份合作、政企合作等方式共建产业园区,形成都市圈整体发展的空间载体。

3.3 统筹协调空间格局:自上而下的谋划与自下而上的反馈

都市圈内部中心城市与外围城市间存在明显的比较优势,外围城市在土地、经济等多领域的级差推动下出现大量“贴边建设”现象。以南京都市圈为例,镇江、马鞍山、滁州三个城市与中心城市南京的交界地区均规划有大量的建设用地,其中新增建设用地中以房地产开发为主的居住用地占比最高,区域生态廊道在实际建设过程中难以得到系统保护,跨界组团的布局、生态廊道的构建、制造业空间的布局等由于跨省、市行政分割而仍然可能会出现“错配、冲突”等问题。

为了应对高密度开发的都市圈地区的空间统筹利用和保护,应重点谋划都市圈空间格局初步方案,同时征求都市圈内各市县意见,通过多轮沟通协调综合形成资源保护与利用相结合的都市圈空间布局方案,做到整体统筹和市县落实相结合。其中优先对都市圈生态空间系统进行明确,基于都市圈视角提出整体生态空间格局,尤其是跨界地区生态廊道的共建,按照生态红线区域的管控要求在市县国土空间规划中进行协调落实。对于制造业空间,打破行政区划壁垒,根据空间分布特点,划分出连片发展、未连片但联系紧密、生态跨界等三类跨界地区,并提出差异化的空间管控要求。通过上述分类管控要求的引导,都市圈空间规划既加强了与国土空间规划垂直体系的规模指标对接,也明确了都市圈生态保护与资源利用在空间上的协调布局,解决贴边建设、区域生态廊道不连续等问题。

3.4 跨界组团空间协作:高质量服务设施共建共享

在日本、英国等发达国家,设立都市圈的核心目的是解决中心城市“城市病”、便捷

外围地区人口通勤，因而其建设的重点是关注生活宜居设施和快速通勤交通。由于与国外都市圈“中心城市+卫星城”的空间构成不同，中国都市圈大多由“中心城市+外围城市”组成，公共服务设施共享和交通对接成为跨界地区协调发展的重大难题。以南京都市圈跨界地区——宝华镇为例，该镇紧邻南京仙林副中心，但由于行政壁垒和利益分割，缺乏跨界组团共同规划及利益共享机制，导致跨界组团内部的道路交通难以有效衔接、公共服务设施难以共建共享。随着都市圈同城化进程的加快，在交通基础设施、公共设施的共建共享方面取得了较大进展，如宁滁城际、宁句城际等轨道交通设施相继开工建设。

以高质量发展、美好宜居为目标，都市圈空间规划应从跨界空间组织和日常通勤改善两个层面加以引导：（1）以公共服务同城化为目标，协商建立跨界组团内部的中小学、社区医疗等基本服务设施共建共享机制，骨干道路优化对接，整合提升区域公共服务水平，打造优质生活都市圈先行区，提升组团内居民的生活服务品质。（2）加强都市圈相邻城市间的走廊预控和设施对接，整合都市圈交通运输、收费、信息、管理等各种资源，重点协调构建支撑中心城市与周边城市快速联系的交通体系，推进都市圈客运班线开行、交通信息发布、候机候车服务、收费管理政策等同城化，促进中心城市高端服务设施对周边城市居民的辐射，同时加快都市圈城际交通网络建设，保障都市圈中心城市与周边城市的居民能够实现高效的日常工作就学通勤，从根本上提升中心城市与周边城市的实际联系。

4 都市圈空间规划的编制组织与实施组织

4.1 编制组织和审批

在组织方式上，都市圈空间规划涉及多个行政主体，应由共同的上一级政府的自然资源部门会同本级人民政府组织编制。由于都市圈存在跨省的和不跨省的两种地域类型，在具体组织编制的时候，可视情况确定牵头组织机构（图3）。原则上，跨省的都市圈由自然资源部会同涉及城市的所在省人民政府联合组织，报国务院审批。省内都市圈空间规划，承担重大战略任务的特定区域由自然资源部会同省人民政府组织编制，报国务院审批；其他类型都市圈由省自然资源部门会同相关城市人民政府组织编制，报省人民政府审批。

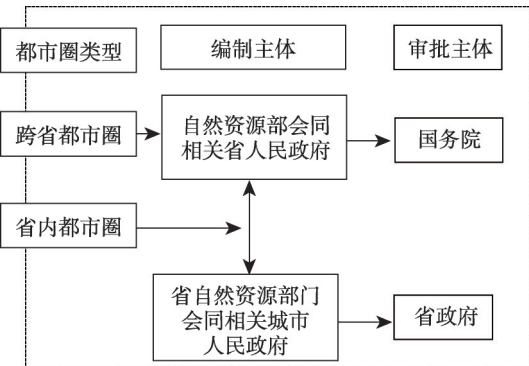


图3 不同类型都市圈空间规划编制组织方式
Fig. 3 Organization of spatial planning compilation of different types of metropolitan areas

4.2 实施组织

4.2.1 完善都市圈区域合作机制

当前，五级三类的国土空间规划体系强化了事权的纵向传导，但跨区域的横向协调机制缺乏，尤其是高度城镇化的都市圈地区。针对都市圈空间规划缺乏法律保障、实施

主体缺位的问题^[19],既有的都市圈尝试开展了符合自身特点的实施平台的建构,如南京都市圈制定了《南京都市圈城市发展联盟章程》,建立“决策—协调—执行”三级运作机制^[20]。在重构国土空间规划体系的背景下,首先要在国土空间规划立法中明确都市圈空间规划编制的地位和内容要求。由于都市圈没有一个与之相对应的行政主体,其实施需要通过构建基于都市圈有关城市共同认可的共享共治平台来落实(图4)。在都市圈实际运作中,由都市圈组成城市

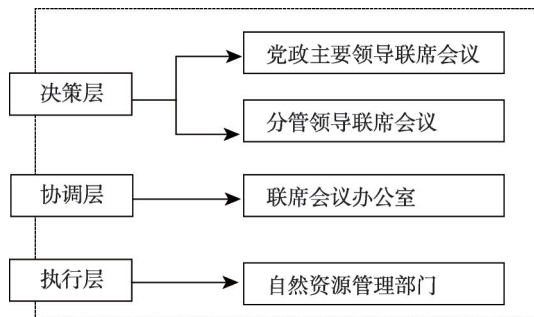


图4 都市圈区域合作机制建设

Fig. 4 Construction of regional cooperation mechanism in metropolitan area

主要领导联席会议明确需要推进的重大事宜,由分管领导联席会议予以明确,通过联席会议办公室来具体负责日常事务及都市圈空间规划的推进工作,相关任务分解到各城市自然资源管理部门,按年度分解实施,联席会议办公室设在核心城市的自然资源管理部门。

4.2.2 共建都市圈管理信息平台

推进区域治理的首要事项是在技术层面建立统一的基础空间数据库,搭建公共服务相互开放的制度平台,为各类资源的跨界整合提供基础平台^[21]。在信息化条件下,应建立适应都市圈空间发展需求的数据资源体系更新、管理、运行和维护机制。建立都市圈空间信息底图,叠加都市圈成员城市共同关注的空间管控、设施建设和跨界协调等相关内容,并由都市圈成员城市的自然资源部门进行动态维护,信息平台设在都市圈中心城市自然资源部门。通过管理信息平台的建立,加强都市圈内各市县国土空间信息流通、互动与协作,促进平台各项功能的高效开发和实效运行。依托都市圈空间规划管理信息平台,对接互通都市圈内各市县国土空间信息平台,及时更新国土空间数据,跟进规划实施情况,进行动态监测管理和指标考核,并将实施绩效纳入国家自然资源督察对省级人民政府监督检查范围,作为省级人民政府考核各市县的重要依据。

5 结论与讨论

本文沿着国土空间规划体系重构背景下的“规划逻辑转变—都市圈空间规划总体思路—规划重点—编制与实施组织”这一逻辑框架,对开展都市圈空间规划编制的方法进行了系统探讨。研究认为,在国土空间规划重构的背景下,与以往的空间相关的规划相比,当前的都市圈空间规划面临生态文明导向的政治逻辑转变、资源环境约束下的发展逻辑转变。在政治逻辑和发展逻辑转变的背景下,需要进一步明确都市圈空间规划在国土空间规划体系中的定位,在规划的内容制定上突出“目标导向、问题导向、责任导向”,形成立足事权、聚焦空间、强调协同的都市圈空间规划特色。在规划重点上聚焦与空间管控相关的指标体系制定、空间资源优化规则制定、空间格局的统筹谋划、跨界组团的空间合作等内容,同时加快推动都市圈共建共享共治平台的建设和实施保障机制的建立。

在生态文明体制改革的背景下,我国的人口、经济将进一步向都市圈地区集聚,我国将进入都市圈时代,实施都市圈战略将更有利于资源节约和环境保护。在积极推动都市圈空间规划的同时,需要客观理性地认识都市圈发育是一个过程,有诸多问题需要进一步深入探讨。比如说,都市圈空间规划应当顺应都市圈发展的阶段规律,解决协同不足以及协调机制操作性不强的问题;都市圈的制度建设和政策制定仍然落后于人口和生产要素的流动,应当从深层次的行政体制、财政体制改革探讨着手,逐步减少部门分割、行政区划分割的问题;规划实施基层落实很重要,更大程度上需要建立可操作的平等协商机制和利益分担机制。

参考文献(References):

- [1] 张晓玲,赵雲泰,贾克敬.我国国土空间规划的历程与思考.中国土地,2017,(1):14-18.[ZHANG X L, ZHAO Y T, JIA K J. The history and consideration of China's territorial spatial planning. China Land, 2017, (1): 14-18.]
- [2] 郝庆.对机构改革背景下空间规划体系构建的思考.地理研究,2018,37(10):1938-1946.[HAO Q. The construction of spatial planning system under the background of institutional reform. Geographical Research, 2018, 37(10): 1938-1946.]
- [3] 席广亮,甄峰,沈丽珍,等.南京市居民流动性评价及流空间特征研究.地理科学,2013,33(9):1051-1057.[XI G L, ZHEN F, SHEN L Z, et al. The evaluation of resident fluidity and the spatial characteristics of flow in Nanjing. Scientia Geographica Sinica, 2013, 33(9): 1051-1057.]
- [4] 董晓峰,史育龙,张志强,等.都市圈理论发展研究.地球科学进展,2005,20(10):1067-1074.[DONG X F, SHI Y L, ZHANG Z Q, et al. A study on the development of the metropolitan region. Advances in Earth Science, 2005, 20(10): 1067-1074.]
- [5] 薛俊菲,顾朝林,孙加凤.都市圈空间成长的过程及其动力因素.城市规划,2006,30(3):53-56.[XUE J F, GU C L, SUN J F. Process and driving factors of spatial growth in metropolitan areas. City Planning Review, 2006, 30(3): 53-56.]
- [6] 张纯,贺灿飞.大都市圈与空间规划:国际经验.国际城市规划,2010,25(4):85-91.[ZHANG C, HE C F. Meg a-region and spatial planning: A global perspective. Urban Planning International, 2010, 25(4): 85-91.]
- [7] 高洁,刘畅.伦理与秩序:空间规划改革的价值导向思考.城市发展研究,2018,25(2):1-7.[GAO J, LIU C. Ethics and order: Value-oriented thinking of spatial planning reform. Urban Development Studies 2018, 25(2): 1-7.]
- [8] 林坚,吴宇翔,吴佳雨,等.论空间规划体系的构建:兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系.城市规划,2018,42(5):9-17.[LIN J, WU Y X, WU J Y, et al. Construction of the spatial planning system: With discussions on the relationship between spatial planning, territorial spatial regulation, and natural resources supervision. City Planning Review, 2018, 42(5): 9-17.]
- [9] 黄颖,周素红,钟谦.区域治理视角下《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》的实施机制及启示.国际城市规划,2015,30(4):85-91.[HUANG Y, ZHOU S H, ZHONG Q. A study of the "outlines for reform and development planning of Pearl River Delta region" from the perspective of regional governance: Implementation mechanism and implication. Urban Planning International, 2015, 30(4): 85-91.]
- [10] 王智勇,杨体星,刘合林,等.城市密集区空间协同发展策略研究:以武汉城市圈为例.规划师,2018,(4):20-26.[WANG Z Y, YANG T X, LIU H L, et al. Coordinate spatial development strategy of densely urbanized area: Wuhan Metropolitan Circle. Planners, 2018, (4): 20-26.]
- [11] 段佩利,刘曙光,尹鹏,等.中国沿海城市开发强度与资源环境承载力时空耦合协调关系.经济地理,2018,35(5):60-67.[DUAN P L, LIU S G, YIN P, et al. Spatial-temporal coupling coordination relationship between development strength and resource environmental bearing capacity of coastal cities in China. Economic Geography, 2018, 35(5): 60-67.]
- [12] MAN-HYUNG LEE, CHAN-HO KIM,高毅存.韩国城市与区域规划体系发展过程与特点.北京规划建设,2005,(5):62-64.[MAN-HYUNG LEE, CHAN-HO KIM, GAO Y C. The development process and characteristics of South

- Korea's urban and regional planning system. *Beijing City Planning & Construction Review*, 2005, (5): 62-64.]
- [13] 世界银行. 2009年世界发展报告: 重塑世界经济地理. 北京: 清华大学出版社, 2009: 47-124. [The World Bank. *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Beijing: Tsinghua University Press, 2009: 47-124.]
- [14] 施卫良. 京津冀协同发展背景下交界地区规划管控与引导. 杭州: 中国城市规划年会, 2018. [SHI W L. Planning control and guidance of border areas under the background of coordinated development for the Beijing-Tianjin-Hebei. Hangzhou: Annual National Planning Conference, 2018.]
- [15] 江苏省城市规划设计研究院. 镇江市宝下高地区空间发展规划. 镇江: 镇江市自然资源和规划局, 2018. [Jiangsu Institute of Urban Planning and Design. *Spatial development planning of Baohua-Xiashu-Gaozi area in Zhenjiang*. Zhenjiang: Zhenjiang Natural Resources and Planning Bureau, 2018.]
- [16] 余亮亮, 蔡银莺. 国土空间规划管制与区域经济协调发展研究: 一个分析框架. *自然资源学报*, 2017, 32(8): 1445-1456. [YU L L, CAI Y Y. Research on land spatial planning regulation and regional economic coordination development: An analytical framework. *Journal of Natural Resources*, 2017, 32(8): 1445-1456.]
- [17] 靳相木, 沈子龙. 国外土地发展权转让理论研究进展. *经济地理*, 2010, 30(10): 1706-1711. [JIN X M, SHEN Z L. Research progress of foreign land development right transfer theory. *Economic Geography*, 2010, 30(10): 1706-1711.]
- [18] 杨欣, 蔡银莺, 张孝宇, 等. 基于生态账户的农田生态补偿空间转移研究: 以武汉城市圈48个县(市、区)为例. *自然资源学报*, 2015, 30(2): 197-208. [YANG X, CAI Y Y, ZHANG X Y, et al. Measurement of farmland eco-compensation and its spatial transfer in Wuhan metropolitan area based on ecological account. *Journal of Natural Resources*, 2015, 30(2): 197-208.]
- [19] 徐海贤. 省级都市圈高位协调机构的建立与实施机制. *城市规划*, 2007, 31(11): 27-32. [XU H X. Establishment and implementation mechanism of coordinating institution for provincial metropolitan coordinating region. *City Planning Review*, 2007, 31(11): 27-32.]
- [20] 官卫华, 叶斌, 周一鸣, 等. 国家战略实施背景下界都市圈空间协同规划创新: 以南京都市圈城乡规划协同工作为例. *城市规划学刊*, 2015, 39(5): 57-67. [GUAN W H, YE B, ZHOU Y M, et al. Innovation on spatial coordinating ran of metropolitan circle in the implement of national strategies: Taking urban and rural planning-coordination of Nanjing metropolitan circle as an example. *Economic Geography*, 2015, 39(5): 57-67.]
- [21] 陈小卉, 钟睿. 跨界协调规划: 区域治理的新探索: 基于江苏的实证. *城市规划*, 2017, 41(9): 24-29. [CHEN X H, ZHONG R. Cross-boundary coordination region plan: A new exploration on region governance: A case study of Jiangsu province. *City Planning Review*, 2018, 35(5): 60-67.]

Research on the spatial planning method of metropolitan area under the logical transition of planning

XU Hai-xian, SUN Zhong-ya, HOU Bing-jie, WEI Sheng

(Jiangsu Institute of Urban Planning and Design, Nanjing 210036, China)

Abstract: At present, China is promoting the modernization of territorial space governance, and the territorial space planning system is also being reconstructed. As a response, the spatial planning of metropolitan area is facing the transformation of political logic oriented by ecological civilization and development logic constrained by resources and environment. Based on the transformation of planning logics, the paper clarifies that the spatial planning of metropolitan area is a special planning with the focus on coordinated development of space as the core in the system of territorial space planning, and puts forward the technical framework of the spatial planning of metropolitan area from the two perspectives, namely, corresponding demand objectives and coordination of local conditions. Based on the above new requirements, the paper considers that the planning should focus on the formulation of conduction and coordination-oriented index system, the optimal allocation and regulation of liquidity factor resources, the planning of spatial pattern of coordinated control and utilization, and the spatial cooperation of cross-border groups. In view of the lack of a unified implementation subject, this paper puts forward the organizational mode of spatial planning compilation in different types of metropolitan areas. Regional cooperation mechanism, dynamic monitoring of the plan, and co-construction of information platform for management, are also proposed. Through the systematic discussion on the spatial planning of metropolitan area, this paper will provide theoretical basis and methodological guidance for the compilation of the forthcoming spatial planning and the modernization of the spatial governance of metropolitan area.

Keywords: metropolitan area; spatial planning; planning method; implementation mechanism