

优化国土空间发展格局视域下推进城市群一体化发展的空间逻辑

马雪松 柏然

摘要：城市群是推动新型城镇化的主体形态和促进发展要素合理流动的空间载体，在支撑国民经济社会发展和提升国际竞争力方面发挥关键作用。优化国土空间发展格局蕴含引导要素优化配置的目标指向、提升空间结构韧性的实质内容、加快构建新发展格局的时代背景，为考察城市群一体化发展的空间逻辑提供有益视角。从宏观顶层设计、中观权力运作、微观主体行动来看，优化国土空间发展格局中的城市群一体化发展，涉及空间规划与发展规划协同引领、空间尺度与权力结构的动态适配、核心城市与重要主体的辐射带动。根据优化国土空间发展格局的价值导向与功能预期，新时期健全城市群一体化发展机制应规范完善空间规划程序、优化升级空间治理体系、渐进实现空间正义，逐步形成优势互补、均衡发展的城市群布局与国土空间体系。

关键词：城市群；优化国土空间发展格局；一体化发展；空间规划；主体功能区

中图分类号：D63 **文献标识码：**A **文章编号：**1000—8691（2024）01—0068—08

国土空间作为国民进行生产、生活和生态文明建设的实体环境和地理场域，其发展格局是国家发展路径和战略目标在空间维度上的集中体现。在主体功能区战略的指引下，中国初步形成以农产品主产区、重点生态功能区、城市化地区为核心的国土空间发展格局，其中城市化地区以相对有限的国土面积实现了大规模的人口与经济集聚，衍生出城市群这一大尺度的城市群发展形态。党的十八大以来，随着主体功能区制度的健全完善，国土空间发展格局与资源环境承载力更加匹配，城市群作为国土空间中承载发展要素的主要优势地区，愈益成为中国推进新型城镇化的空间主体、经济高水平发展的主要平台、人民高质量生活的关键载体。在此背景下，党的二十大报告提出：“健全主体功能区制度，优化国土空间发展格局”，“以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局。”^① 中国经济社会发展进入新阶段，高质量发展的首要任务与构建新发展格局的战略任务，要求城市群和都市圈这两种空间发展形态提供空间动能、支撑经济增长、参与国际竞争。城市群作为都市圈与周边城市耦合形成的区域性空间结构，不仅在国土空间

基金项目：本文是国家社会科学基金重点项目“国家纵向治理体系现代化的战略定位与推进路径研究”（项目号：21AZZ007）、吉林大学东北振兴发展专项研究课题“新时代智慧警务建设助推吉林省安全发展研究”（项目号：23DBZX01）、吉林大学人民政协理论专项研究课题“数字民主视域中人民政协协商治理的理论与实践研究”（项目号：2023ZX02001）的阶段性成果。

作者简介：马雪松，男，吉林大学行政学院副院长，教授，博士生导师，主要从事政治学理论、中国政府与政治研究。
柏然，女，吉林大学行政学院博士研究生，主要从事政治学理论、中国政府与政治研究。

^① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2022年，第32页。

发展格局中发挥优化生产空间、改善生活空间、保护生态空间的引领作用，还通过平衡与协调大中小城市发展规模，构建疏密有致、错位发展的城镇化空间格局。城市群在地理尺度上属于跨省市联合的空间单元，一体化是城市群的基本特征与发展动能，可以让技术、资本、人口等要素在省市区域实现合理流动与优化配置，有利于“统筹推进基础设施协调布局、产业分工协作、公共服务共享、生态共建环境共治”^①。在城市群发展壮大的关键时期，关注国土空间发展格局中城市群一体化发展趋势，以“空间”为切入点剖析城市群带动大中小城市协调发展的作用机制，明确城市群一体化发展与优化国土空间发展格局的内在联系，对于进一步推进新型城镇化、区域协调发展、国土空间开发保护格局优化具有重要的理论和实践意义。

从空间政治学的视角来看，随着全球化与信息化的快速发展，各类要素的高速化、规模化、多向化流动，对城市群、都市圈、都市区等空间形式的塑造作用日益凸显。美国城市社会学者卡斯特（Manuel Castells）将空间理解为由各种“流”不断运动所形成的社会网络的载体或场域，认为在物理临近原则基础上构建的恒定性、静态化的场所空间（spaces of places）内，附加着由人流、物流等实体流和资金流、技术流、信息流等非实体流共同组成的关系化、动态性的流动空间（spaces of flows）。^②中国的国土空间是兼具自然地理、经济社会、政治文化属性的复合空间系统，传统的国土空间规划与管理理念主张通过划分明确的管辖边界形成不同地理尺度的场所空间。然而，在要素流动不断打破行政藩篱和制度障碍的治理情境下，如何在完善既有格局的前提下促进跨尺度国土空间系统之间的远程耦合和协调发展，成为中国空间布局再优化的重要内容。^③从发展实践来看，城市群具有流动空间属性，城市群一体化发展既是经济全球化空间选择的结果，也是制度创新的产物。一方面，城市群等高流动性空间单元的布局设计体现了国家意志和整体规划的战略性和整体性，一体化发展不仅契合公共部门的行政规划和政策引领，而且注重发挥市场力量的主体作用。另一方面，城市群是要素跨域流动、城市分工协作所形成的空间组合，在属地化与层级化的空间治理体系中，构建多行政区协调和多主体参与的跨域治理模式既是城市群一体化发展的重要任务，也是提升国土空间发展水平与治理能力的必要举措。在优化国土空间发展格局的视域下分析城市群一体化发展的机理，有利于从流动性、开放性、连接性的动态空间视角认识中国城市群一体化发展的总体规律，为探讨从城市群内部均衡走向国土空间广域均衡的实现路径、揭示大中小城市协调发展格局与国土空间发展格局协同优化的具体机制提供思考契机。

一、优化国土空间发展格局与城市群一体化发展的空间联系

城市群是区域协调发展的战略支点和城市化的主体形态，承担着实现经济社会高质量发展的重任，但在一体化发展过程中面临着相对偏高的人口集聚密度、城市扩张速度、环境污染强度和不确定性风险。协调城市群一体化发展与优化国土空间发展格局的关系，是学术界和实务部门普遍关注的重要问题。在国土空间发展格局中，要素是社会、经济、自然系统的组成元素，结构是一定范围内各类要素的分布情况和组合关系，功能是有益于人类活动与自然资源环境的综合效用。^④城市群一体化发展是优化国土空间发展格局下增强空间要素活性、结构韧性和功能协调性的关键路径。

首先，要素高效流动和有效集聚是优化国土空间开发与保护格局、促进城市群形成与一体化发展的基本前提。国土空间本质上是由自然要素与人文要素系统集成的复杂空间，优化国土空间发展格局既在整体布局上保障自然要素的有序循环与生态系统的稳定运作，牢牢守住国土空间安全底线，也在一定范围内引导各类生产要素的高效集聚与自由流动，利用有限的国土空间资源满足经济社会发展与人民生产

① 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，北京：人民出版社，2021年，第79页。

② [美]曼纽尔·卡斯特：《网络社会的崛起》，夏铸九、王志弘等译，北京：社会科学文献出版社，2001年，第518—524页。

③ 颜昌武、杨怡宁：《什么是空间治理》，《广西师范大学学报（哲学社会科学版）》2023年第1期。

④ 朱从谋、王珂、张晶等：《国土空间治理内涵及实现路径——基于“要素—结构—功能—价值”视角》，《中国土地科学》2022年第2期。

生活需要。^①城市群正在成为国土空间中承载人口和经济发展要素的核心部分,其一体化发展不仅需要以发展导向规划经济活动相关要素的合理流动,打造区域性优质资源要素配置高地,同时需要以保护导向审慎考虑区域生态系统的整体性、综合性修复与自然资源要素有序、有度开发,构建可持续发展的国土空间开发与保护新格局。一方面,与单体城市发展相比,城市群一体化发展依托主体功能区框架对特定空间范围内的要素进行有机组织与高效配置,充分提升区域要素活性和空间发展效率。资源要素的空间配置与国家和区域发展的效率性、公平性密切相关,优化国土空间发展格局需要依据自然地理格局与经济社会发展布局,对国土空间要素进行统筹安排,以实现自然资源可持续利用与经济社会活动有序开展。2010年出台的《全国主体功能区规划》确定了国土空间总体布局的基本分区,其中京津冀、长三角、珠三角等优化提升的城市群主要分布于优化开发区,呼包鄂榆、中原、长江中游、哈长等发展壮大、培育发展的城市群位于重点开发区。^②精细化的国土空间布局为城市群一体化发展提供了具体的功能定位、方向指引与空间支撑,各类优质要素资源加速向都市圈、城市群、经济带地区集聚,国土空间中各区域板块的高能级发展支点逐渐形成。另一方面,构建国土空间长远发展格局,要求以底线思维综合评估资源环境承载力和国土空间开发适宜性,这为城市群一体化发展提出了自然要素利用与保护的约束性要求。国土空间中各组成要素间具有强耦合关系,城市群中高强度的人地交互深刻改变了生态系统的要素分布和能量转化,也影响了在自然条件下形成的生态平衡和稳态结构,城市群一体化发展具有共同开发、合理利用自然资源与系统保护、妥善修复生态环境的需求。在优化国土空间发展格局进程中推进城市群一体化发展,需要地方政府秉持底线思维做好全域全要素的统筹管控,以生态保护红线、永久基本农田保护线、城镇开发边界三条刚性控制线为基准,调整生产、生活、生态空间布局,促进城市群整体空间的内涵式、集约型、绿色化高质量发展。^③

其次,在百年未有之大变局的时代背景下,保障国土空间格局的高水平安全与高质量发展是优化国土空间发展格局的两大主要目标,城市群一体化发展有利于维护风险共担、资源共享、协同运行的城市群集群网络结构,通过平面拓展与节点联通增强国土空间结构韧性。空间结构是城市群经济社会发展与资源环境保护的空间形态表达,城市群一体化发展高度依赖于节点城市间密集的区域性基础设施网络,总体呈现由散点连接成线进而扩展成面的演进轨迹。^④高密度的人口、产业与资本聚集催生环环相扣、高效运作的城市群发展链条,其中任何一个节点出现偶然性安全问题都极易被放大并引发连锁风险。统筹安全与发展始终是中国各级国土空间规划编制的战略要点和城市群一体化发展的重要问题,通过合理规划 and 科学布局增强国土空间的结构韧性,这是承载人口和产业经济活动与应对不确定性风险的关键策略,同时也为城市群在基础设施、公共服务、产业布局、应急治理等方面的一体化发展指明方向。^⑤一方面,优化国土空间发展格局强调增强空间结构对资源要素的承载能力,城市群一体化发展进程中形成了以不同等级的交通网络、生态网络、产业网络为基本架构的韧性空间结构,保障城市群空间稳定运行。在产业、人口不断集聚的趋势下,城市群一体化发展以提升生态环境、基础设施、公共服务等对各类要素的承载能力为主线,促进区域性重大基础设施廊道、能源基地和产业体系布局与城镇人口分布、城镇密度相协调,缓解单个城市发展空间不足造成的土地、环境、资源压力,提高城市群整体的资源调配效率和空间运行效能。^⑥另一方面,国土空间安全风险容易跨域传播和多域并发,以城市群为依托构建府际数据信息共享网络与联防联控应急管理体系,可以在应对风险冲击时保障空间治理有序运行。自然灾害、事故灾难、公共卫生等多重灾害风险的侵扰范围突破了单个城市的空间边界和行政辖区,提升国家空间治理体系应

① 吴志强:《国土空间规划原理》,上海:同济大学出版社,2022年,第14页。

② 谢地、王圣媛:《我国主体功能区建设的演进脉络、内在逻辑与实践要求》,《学习与探索》2023年第6期。

③ 樊杰、周侃:《以“三区三线”深化落实主体功能区战略的理论思考与路径探索》,《中国土地科学》2021年第9期。

④ 方创琳、王振波、马海涛:《中国城市群形成发育规律的理论认知与地理学贡献》,《地理学报》2018年第4期。

⑤ 翟国方、夏陈红:《我国韧性国土空间建设的战略重点》,《城市规划》2021年第2期。

⑥ 张尚武、潘鑫:《新时期我国跨区域重大基础设施规划建设战略思考》,《城市规划学刊》2021年第2期。

对跨域风险的能力与水平，需要多个城市主体和风险治理部门协同构建联防联控机制和联合救援网络。作为相邻城市间设施联通、制度对接、资源整合、信息共享的有机体，城市群为推动组建区域应急管理 与风险治理共同体提供了坚实的空间架构和良好的制度环境，一体化发展在加强应急资源与信息高效流动的基础上，健全不同国土空间层次中跨域应急协同联动机制。^①

最后，在加快构建新发展格局的现实形势下，优化国土空间发展格局强调统筹和协调各类空间复合功能，激发各个地区的发展潜能并形成全方位的合作联动局面，这需要城市群在畅通区域内部小循环、融入和服务国内国际双循环中发挥核心支撑作用。随着经济全球化与区域一体化深入发展，城市群开始作为独立空间主体参与全球竞争与国际合作。城市群一体化发展有利于协调国土空间功能和健全国民经济发展循环链条，有利于增强内生发展动力和抵御外部冲击能力，有利于构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。一方面，城市群是特定空间范围内多个城市分工协作有机组合而成的一体化功能区域，可以作为国土空间格局中的区域性小循环平台和畅通国内大循环的重要枢纽。^② 城市群一体化发展表现为由一个或多个中心城市带动中小城市、城镇与毗邻地区协同共进，城市间在规模结构和功能定位上相对合理，大城市人才、资金、技术等各类生产要素充足，承担辐射带动周边地区的空间功能，中小城市和小城镇可承接大城市所转移和疏解的非核心产业服务。城市群一体化通过合理规划大中小城市的等级体系、发展重点和功能布局，使大城市发展空间拓展、中小城市发展能级提升和城市群综合效益最大化，有益于优化区域产业布局和构建合理的城镇体系。^③ 另一方面，城市群不仅充当国家和区域发展创新的主体，而且可以作为全面承载要素流动、衔接供需体系、畅通国内外市场的平台。城市群的形成与一体化发展，既是国家实施新型城镇化战略与区域协调发展战略的产物，还是对经济全球化背景下区域尺度崛起的回应，其中蕴含新发展格局下本土化建群与全球化建群相结合的发展导向。规模较大、经济活力较强、开放程度较高的城市化地区，如京津冀城市群、长三角城市群、珠三角城市群，将顺应发展要求重点建设世界级城市群，承担作为国家增长中心和国际增长中心的重要功能，在更高层次参与国际竞争与全球合作。

二、优化国土空间发展格局视域下城市群一体化发展的机理阐释

国土空间发展格局涉及宏观空间发展秩序的维护，中观行政权力地理范围的划分，以及微观多元主体行动边界的限定。从优化国土空间发展格局的视角考察城市群一体化发展的内在机理，可以从空间规划与发展规划协同引领、空间尺度与权力结构动态适配、核心城市与重要主体辐射带动三个角度，分析城市群一体化发展的前提条件、支撑要素与推进动力。

（一）宏观机理：空间规划与发展规划协同引领

城市群一体化发展由中央政府及相关部门统筹规划，以发展规划为统领、空间规划为约束，从顶层设计层面科学谋划城市群一体化发展的时间序列和空间布局。发展规划与空间规划的协同运作，能够引领和指导城市群空间开发、利用和保护，为区域经济可持续发展与城市群一体化高质量发展提供动力。

一方面，城市群一体化发展强调发展规划与空间规划横向衔接，从更高层次、更大范围形成规划合力，引领城市群的空间优化、社会建设、经济增长与生态保护。国家规划体系可大致划分为时间维度的国民经济和社会发展规划与空间维度的国土空间规划两个大类（以下简称“发展规划”和“空间规划”），两类规划都涉及空间布局的适当调整。^④ 城市群规划作为国家规划体系中的重要组成部分，受上位发展规划和空间规划的协同引领，是以优化国土空间布局、指导城市群健康发展为主要目的，兼具发展和空间

① 吴晓林、谭晓琴：《新时代城市安全风险治理体系建设——风险研判与治理转型》，《天津社会科学》2023年第5期。

② 孙久文、席强敏、易淑昶：《新型城镇化与区域协调发展》，北京：中国人民大学出版社，2023年，第11页。

③ 刘秉镰、高子茗：《城市群空间结构视角下中国式城镇化的内涵、机制与路径》，《西安交通大学学报（社会科学版）》2023年第4期。

④ 许景权：《国家规划体系与国土空间规划体系的关系研究》，《规划师》2020年第23期。

意涵的区域性规划。^①一体化发展导向的城市群规划编制更加注重与国民经济和社会发展规划、主体功能区建设、生态环境保护等规划相互衔接,既根据发展规划所提出的经济社会发展目标与任务要求,合理设计城市群空间发展格局和公共设施布局,也将空间规划所确定的资源环境承载力、空间开发适宜性与空间要素配置等内容作为依据,科学设定城市群经济社会发展目标。另一方面,城市群一体化发展先由中央政府统筹制定差异化的总体规划与制度安排,再由地方政府及相关部门制定配套专项规划并贯彻实施,通过自上而下的纵向传导实现不同空间尺度规划在城市群发展目标与功能定位上的深度融合。党的十八大以来,各级政府将城市群作为推进新型城镇化的主体形态予以积极部署、优先发展。中央政府组织编制跨省级行政区的城市群规划,各省、自治区政府及相关部门在国家全局性规划的引导下组织编制辖区内城市群规划,与省区范围内的平级规划和下位规划耦合形成区域协调的政策框架体系。^②截至2023年,全国共编制完成19个城市群规划,国务院正式批复的城市群规划共有11个(见表1)。国家、省级城市群规划在空间分布上覆盖了东部、中部、西部与东北地区四大板块,既服务于京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设等区域重大战略和区域协调发展战略,也是对国家和省级国民经济和社会发展规划、主体功能区规划与新型城镇化规划的遵循与落实。^③

表1 全国城市群规划编制情况

城市群类别	城市群规划文件名称	编制主体
跨省级行政区城市群	京津冀协同发展规划纲要	京津冀协同发展领导小组办公室与有关部门编制,中共中央政治局审议通过
	长江中游城市群发展规划	国家发展和改革委员会与有关部门编制,报国务院批准
	哈长城市群发展规划	
	成渝城市群发展规划	
	长江三角洲城市群发展规划	
	中原城市群发展规划	
	北部湾城市群发展规划	
	关中平原城市群发展规划	
	呼包鄂榆城市群发展规划	
	兰州—西宁城市群发展规划	
	粤港澳大湾区发展规划纲要	
省内城市群	山东半岛城市群发展规划(2021—2035年)	省级人民政府编制,报国家发展和改革委员会
	海峡西岸城市群发展规划	
	宁夏沿黄城市带发展规划	
	黔中城市群发展规划	
	辽中南城市群发展规划(2017—2030年)	
边疆地区城市群	山西中部城市群高质量发展规划(2022—2035年)	国家发展和改革委员会指导相关地区编制
	滇中城市群发展规划	
	天山北坡城市群发展规划(2018—2035年)	

资料来源:作者整理,统计时间截至2023年10月20日。

(二) 中观机理:空间尺度与权力结构动态适配

国家将空间与权力相交织,通过行政边界框定行政权力的空间范围,同时又以权力体系控制和推动空间生产。^④“尺度”是衡量空间规模、层级与关系的基本概念,尺度变迁包含地理层面的地域重构以及空间中社会关系、权力结构的重组。^⑤国家尺度与城市尺度的权力迁移,塑造了与城市群一体化发展空间

① 郭锐、樊杰:《城市群规划多规协同状态分析与路径研究》,《城市规划学刊》2015年第2期。
 ② 肖金成、袁朱主编:《经济引擎——中国城市群》,重庆:重庆大学出版社,2022年,第78页。
 ③ 张衍春、唐承辉、许顺才等:《中国城市群空间规划的历史演化与空间逻辑——基于新国家空间视角》,《城市规划》2021年第5期。
 ④ 陈晓彤、杨雪冬:《空间、城镇化与治理变革》,《探索与争鸣》2013年第11期。
 ⑤ 王丰龙、刘云刚:《中国行政区划调整的尺度政治》,《地理学报》2019年第10期。

格局演化动态适配的权力结构。

一方面，国家意志推动与权力下移为城市群一体化发展的空间整合升级提供了价值引导和资源支持。城市群作为国土空间开发保护和区域经济协调发展的重要单元，其形成与一体化发展既是人口与经济集聚的产物，还是国家主导下提升发展能级与优化经济布局的空间选择。中央政府通过批准城市群规划或出台推进城市群一体化指导意见的方式，为城市群一体化发展中地方政府的跨域治理合作与行政权力协调奠定制度基础。^①在面临规模与体量远超常规的治理问题时，中央政府以领导参与、绩效考核、政策支持等纵向干预手段推动国家权力尺度下移，有效协调城市群内部的权力关系和协同行动，对一体化纵深推进和空间治理效能提升起到关键性作用。^②另一方面，城市群一体化发展中多尺度城市空间重新划分并塑造了不同地域组织的权力排列方式与运作逻辑，地方政府之间积极建立行政协调与合作机制来处理城市群跨域公共事务，推动省市层级的权力尺度上移。国土空间中不同尺度的城市区域都被赋予了与之匹配的权力结构，城市群的空间尺度重构是独立城市空间逐渐结合成单一实体的过程，单体城市以行政区划为依据划分管辖界限、分割权责的制度供给，难以满足城市群突破政区边界和常规治理层级的空间治理需求。鉴于处理城市群一体化发展中共同面临的公共事务问题和实现区域协调发展的需要，相关省市政府自主向上移交一定职权给城市群设立的跨省管理机构或政府联盟，确保区域公共事务治理和协同发展相关制度政策的有效制定和运作。^③城市群一体化发展超越了传统行政区合并策略，在不改变现有行政建制或隶属关系的情况下，以柔性手段促使权力结构与空间尺度动态适配，避免正式行政组织架构变革带来的巨大制度成本。^④

（三）微观机理：核心城市与重要主体辐射带动

核心城市和地方主政官员在城市群一体化发展中发挥了关键性辐射带动作用，推动不同空间形成实质性联系。通过纵向权力体系的层层传导和空间格局的逐级落实，发展规划与国土空间规划共同确定的城市群一体化目标蓝图完成了由宏观任务至微观行动的转换。

一方面，城市群一体化发展以多个核心城市的发展动能和扩散效应为依托，培育和扩大核心城市的城镇化范围，实现核心城市辐射带动与周边地区联动崛起的有机结合。在城市群范围内，国家中心城市、省会城市和具有特殊影响力的超大、特大城市是城市群的核心空间和主要带动力量，这些核心城市在政策支持、地理区位、交通运输、发展能级等方面相对更具优势，往往能够吸引和集聚更多的人才、资金和技术资源进而形成强劲有力的增长极，可以通过基础设施网络、现代化产业体系、统一市场建设辐射带动城市群一体化发展。^⑤因此，由核心城市主导形成与紧邻地区的小圈层协作，依照“核心城市—都市圈—城市群”的空间发展序列梯次推进，成为城市群一体化发展进程的普遍经验。^⑥如2019年颁布实施的《粤港澳大湾区发展规划纲要》，提出“构建极点带动、轴带支撑网络化空间格局”，要求发挥香港—深圳、广州—佛山、澳门—珠海强强联合的引领带动作用。^⑦另一方面，地方主政官员在城市群一体化发展进程中扮演重要角色，地方官员定期会晤制度与异地任职制度逐步成为城市群内建立空间关联网、优化资源配置、协同规划区域发展的主要机制。在城市群一体化发展进程中，各级政府是统筹、落实城市群规划的责任主体，地方主政官员更是在推进城市群建设和深化府际协作中发挥带动作用。国家级城市群规划陆续颁布实施后，地方主政官员积极响应发展规划并重点构建城市群一体化发展的合作机制，形成了“行

① 彭彦强：《中国地方政府合作研究——基于行政权力分析的视角》，北京：中央编译出版社，2013年，第166页。

② 周凌一：《地方政府协同治理的逻辑——纵向干预的视角》，上海：复旦大学出版社，2022年，第137页。

③ 方雷、钟世红等：《跨区域治理的行政制度供给》，桂林：广西师范大学出版社，2022年，第119页。

④ 张街春、胡国华、单卓然等：《中国城市区域治理的尺度重构与尺度政治》，《地理科学》2021年第1期。

⑤ 马雪松、柏然：《优化行政区划设置视域下的“强省会”建设——功能预期、实践形态与效能转化》，《云南社会科学》2023年第3期。

⑥ 尹稚、卢庆强：《中国新型城镇化进入区域协同发展阶段》，《人民论坛·学术前沿》2022年第22期。

⑦ 《粤港澳大湾区发展规划纲要》，《人民日报》2019年2月19日。

政首长联席会议”“主要领导定期会晤机制”“市长联席会议”等协调合作制度。^①随着城市群一体化发展和跨区域合作的需求不断加大,城市群内不同地区的主政官员的跨区域交流也在一定程度上消减城市间的制度距离,官员异地调任的职业轨迹促使空间上分散的区域建立起密切关联,引导各地在基础设施建设、产业分工、空间治理等方面达成更为持续的合作。^②

三、新时期健全城市群一体化发展机制的路径选择

健全城市群一体化发展机制,需要综合考虑国土空间资源环境约束、区域协调发展目标以及各城市群发展的基本阶段和独特优势,从完善空间规划、优化空间治理、实现空间正义三个层面着力提升未来中国城市群的规划、建设、治理水平。

首先,城市群一体化发展要兼顾理想运行状态与动态演进过程,城市群规划应围绕解决当地现阶段和未来一段时期的重大发展问题,确定规划内容和部署实施路径,促进城市群一体化发展过程与规划目标的动态适配。面对持续的发展过程与快速的形势变化,城市群规划的编制与实施需要发挥循序渐进的战略引领和动态调适的策略功能,在充分认识城市群的演化规律和发展阶段特征的前提下,做好系统性、前瞻性与战略性的规划应对与空间协调。一方面,为了更好引导城市群实现一体化的经济社会发展与空间生产目标,应完善城市群规划的前期研究、规划编制、论证审批、评估修订等程序,并鼓励民众共同参与规划编制和实施的全过程,提升城市群规划制定与执行的科学化、系统化、民主化水平。规划实施过程中应动态监控执行情况,以便发现问题并及时纠偏,保障城市群一体化发展永远把人民对美好生活的向往作为目标设定和规划行使的方向。另一方面,立足新发展阶段,城市群可作为国家规划体系中的一个相对独立的空间层级,将城市群规划从服务于地方经济社会发展的空间治理策略,升级为推动区域一体化和国家空间治理现代化的政策工具。^③发展规划与空间规划在纵向上分为国家、省、市、县和乡镇五个层级,应考虑到城市群对国土空间格局优化和经济社会发展的特殊功能,尝试将城市群这一跨行政区的空间单元单独设定为一个层级,在整体判断城市群发展阶段、地理区位、历史基础、资源环境等特征的前提下,因地制宜、因时制宜规划城市群的发展方向 and 战略定位。

其次,实现城市群高质量发展需要以高效能的空间治理为基础,面向治理现代化推进不同层次、不同领域的空间治理精细化、智能化、高效化。中国不同城市群发展的基础条件和内外部环境差异较大,受所处成长阶段、经济社会联系强弱的差异以及多种体制性、政策性因素的影响,城市群一体化发展不存在静态化、普适性的空间治理模型。因此,城市群空间治理体系的优化升级应该在一般性规则指导下,鼓励各城市群根据实际情况分层次、分场景积极探索符合现实需要的城市群治理模式。一方面,城市群系统性空间治理体系的建立,可以按照空间尺度的不同、经济联系紧密的程度以及治理议题的区分来匹配差异化的治理逻辑,在整体上构建覆盖全域空间单元的治理体系。城市群空间治理体系从空间尺度上可以分解为不同层次,在城市群尺度可尝试建立统一的区域协调委员会,在都市圈尺度可尝试推行城市联盟、专家委员会、行业协会等跨越空间边界、部门边界、公私边界的治理组织,在不同行政层级之间、政府与企业之间、政府与社会之间实现行动共轭,形成多圈层、点轴式城市群一体化空间治理结构。另一方面,依托数字技术赋能,城市群中污染防治、环境保护、公共服务供给等专项领域公共事务的治理可升级为“以数据为依据、以算法为核心、以算力为支撑”的数字化空间治理模式。^④聚焦环保、医疗、科技、应急管理等领域合作要求较高和技术驱动效应较强的领域,未来城市群一体化发展应加快推进数字技术的开发利用和数字基础设施的深度布局,以此为依托提高城市群空间治理的科学化、智能化与精细化水平。^⑤

① 方雷、钟世红等:《跨区域治理的行政制度供给》,第131页。

② 张瑾、贺思琪、李金锐:《网络视角下城市官员流动的空间减排效应及机制分析》,《管理学报》2023年第3期。

③ 郭锐、孙勇、樊杰:《“十四五”时期中国城市群分类治理的政策》,《中国科学院院刊》2020年第7期。

④ 陈鹏:《国家治理的智能化转向及其实施进路》,《探索》2021年第3期。

⑤ 吴俊杰、郑凌方、杜文字等:《从风险预测到风险溯源——大数据赋能城市安全管理的行动设计研究》,《管理世界》2020年第8期。

最后，城市群一体化发展应保障民众在空间生产和资源配置层面享有的社会公平与公正，在国土空间开发与保护过程中实现利用、交换以及消费空间资源的空间正义。城市群是中国实现全体人民共同富裕和现代化目标的先导地区，一体化发展的空间正义不仅侧重不同区域板块和空间尺度的均衡发展，也指向城市群内在核心城市与其他城市间、城乡间合理且公正地分配社会资源，共享城市群高质量发展成果。一方面，中国东部地区城市群的整体竞争力、经济发展水平和空间治理效能优于中、西部地区城市群，解决地区发展不平衡问题需要在城市群一体化发展进程中坚持统筹谋划与分类施策相结合，根据各城市群的资源禀赋条件和经济发展基础，进一步确立发展重点、缩小发展差距。国内现有城市群可从发展阶段上分为成熟期、成长期与培育期，与趋近发展成熟的城市群相比，处于培育形成期或规划建设阶段的城市群广泛存在核心城市引领带动作用有限、大中小城市发展断层、区域间要素流动不畅等问题。在此情况下，应推进发展期、培育期城市群与京津冀、长三角、珠三角等成熟型城市群交流合作，在客观认识发展差距的前提下通过借鉴学习成熟经验与合理做法，逐步破解城市群一体化发展机制中的突出问题，加快补齐相对欠发达地区的发展短板。另一方面，城市群一体化发展维护空间正义的具体机制，也体现在同一城市群内空间资源的公平分配方面。近年来，中国城市群吸引流动人口和吸纳整合周边地区的能力在逐步增强，但是也存在内部大中小城市发展不平衡、城乡发展差距较为明显以及农业转移人口市民化进度缓慢等矛盾和问题，对城市群一体化发展进程中实现共同富裕和空间正义造成阻碍。新时期城市群一体化发展的空间正义诉求更加突出追求效率与公平的有机统一，未来应着力在土地规划管理、生产要素流通、公共服务跨域共享、户籍制度改革等方面构建一体化发展体制和利益协调共享机制，促进人口市民化与土地城镇化同步推进，保障大中小城市和乡镇享有参与发展过程、分享发展成果的平等机会。

The Spatial Logic of Promoting the Integrated Development of Urban Agglomerations from Optimization of the Territorial Space Development Pattern

MA Xue-song & BAI Ran

(School of Public Administration, Jilin University, Changchun, 130012)

Abstract: As the primary form for driving the new urbanization and facilitating the rational flow of developmental elements within spatial entities, urban agglomerations play a crucial role in supporting national economic and social development and enhancing international competitiveness. The optimization of territorial space development involves allocating guiding elements, enhancing spatial structural resilience, and aligning with the contemporary push for a new development pattern. It provides a valuable perspective for examining the spatial logic of the integrated development of urban agglomerations. From a macro top-level design, mid-level power operation, and micro-level entity action perspective, the integrated development of urban agglomerations within the optimization of the territorial space development pattern involves the coordinated guidance of spatial planning and development planning, dynamic adaptation of spatial scale and power structure, and the radiating influence of core cities and significant entities. Based on the value orientation and functional expectations of optimizing the territorial space development pattern, the establishment of a sound institutional mechanism for the integrated development of urban agglomerations in the new era should include standardizing and improving spatial planning procedures, upgrading the spatial governance system, and progressively achieving spatial justice. It will lead to urban agglomerations and a territorial space system marked by mutual complementarity and balanced development.

Keywords: Urban Agglomeration, Optimization of the Territorial Space Development Pattern, Integrated Development, Spatial Planning, Main Functional Area

[责任编辑：陈慧妮]