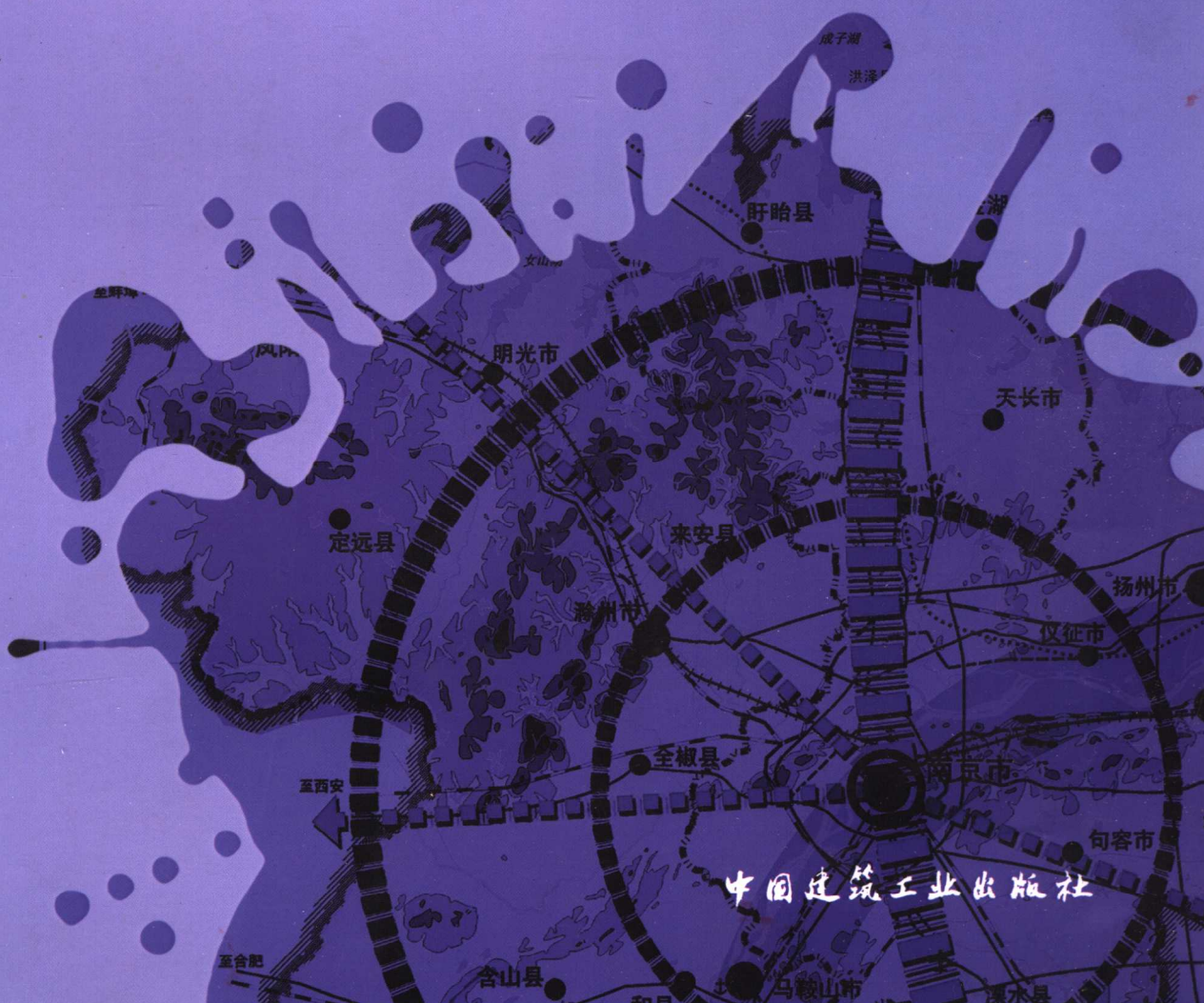


城 市 规 划 与 设 计 新 思 维 丛 书

都市圈规划

邹 军 王学锋 主编
陈小卉 徐海贤 编著
陈闽齐 张 伟



中国建筑工业出版社

城市规划与设计新思维丛书

都市圈规划

邹 军 王学锋 主编
陈小卉 徐海贤 编著
陈闽齐 张 伟

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

都市圈规划 / 邹军, 王学锋主编. —北京: 中国建筑工业出版社, 2005

(城市规划与设计新思维丛书)

ISBN 7-112-07439-8

I. 都... II. ①邹... ②王... III. 城市规划—研究—中国
IV. TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 050842 号

责任编辑: 陆新之

责任设计: 崔兰萍

责任校对: 李志立 李志瑛

城市规划与设计新思维丛书

都市圈规划

邹 军 王学锋 主编

陈小卉 徐海贤

陈闽齐 张 伟 编著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京图文天地中青彩印制版有限公司制作

北京中科印刷有限公司印刷

*

开本: 880 × 1230 毫米 1/16 印张: 14 $\frac{3}{4}$ 字数: 454 千字

2005 年 9 月第一版 2005 年 9 月第一次印刷

印数: 1-3000 定价: 78.00 元

ISBN 7-112-07439-8

(13393)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

本社网址: <http://www.china-abp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

出版前言

我们正处在城市化进程加快、城市间竞争加剧和合作增强的大时代。随着经济社会的不断发展,社会体制的不断变革,城市建设规模的不断扩张,城市规划新的问题和矛盾不断涌现。

从计划经济体制向市场经济体制的根本性变革,以及一系列的政治、社会、文化巨变,使得传统的城市规划与城市管理模式面临着巨大挑战,原有的计划性导向大大削弱,市场的力量逐渐成为城市发展中的主导因素。如何直面新形势下我国城市发展中一些重大的现实问题,积极开展城市规划的研究工作,探索新时期城市规划的理论与方法,促使我国城市建设健康发展,是当前我国城市规划、建设、管理工作面临的主要课题。

我社专事建设领域图书的编辑出版。50多年来,一直力求全面、准确地反映我国建设领域的科研动向和学术成果。这其中包括不同时期出版的大量城市规划方面的学术著作,这些流传甚广、影响深远的经典著作,大多出于国内外名家,甚至院士、大师之手,反映了我国不同时期城市规划学术的发展水平,为我国城市规划行业发展做出了重要贡献。

作为老牌的国家级专业出版社,编辑出版优秀的学术著作一直是我们的职责所在。鉴于城市规划理论研究与实践工作脱节的痕迹日益明显,因此亟须把城市研究与实践工作的新成果上升到理论的高度,加以阐发和指导,并反过来把城市规划的实践工作引向深入。这就需要一批既有丰富的实际工作经验、又有深厚学术造诣的规划专家,来一起熔铸一套高水平的城市规划著作。我社着力推出“城市规划与设计新思维丛书”,便是出于这样的一种初衷和理念。

编辑出版“城市规划与设计新思维丛书”,既有利于更好地发挥工作在第一线的专家的专业领域的研究优势,推广其优秀的学术研究成果和技术经验,同时也为我国规划界提供了展示成果、进行学术交流和相互切磋学习的园地,为广大城市规划工作者提供了大量的信息和丰富的资源,有助于规划理论研究更好地服务于规划实践。

依据与作者签订合同的先后顺序,我社已经确定将在未来两年里出版以下9本

图书，此外，还有几本正在酝酿、策划阶段，也将陆续推出。

著作名称	主要著作者
都市圈规划	江苏省城市规划设计研究院院长邹军
新城市主义	北京大学城市与区域规划系主任吕斌教授
城市设计指引	华中科技大学建筑与城市规划学院副院长余柏椿教授
工业园区规划与管理	苏州科技学院建筑系主任杨新海教授
当代城市规划实践 ——国际经典案例	同济大学城市规划系副主任唐子来教授
详细规划	深圳市城市规划设计研究院院长王富海
后工业时代产业建筑 遗产保护更新	东南大学建筑学院院长王建国教授
总体规划解析	中国城市规划设计研究院总规划师杨保军
城市规划方法论	北京清华城市规划设计研究院院长尹稚教授

每位作者均是在繁忙的工作之余，不辞辛劳，笔耕不辍，为“城市规划与设计新思维丛书”付出了许多心血。在此，谨向他们深表诚挚的谢意！“城市规划与设计新思维丛书”编辑出版过程中存在的不足，敬请广大读者给予批评指正！

中国建筑工业出版社

2005年8月15日

前 言

都市圈及其规划建设是我国社会主义市场经济体制建立和城市化快速发展过程中的新生事物。从20世纪90年代开始,都市圈的实践和研究不断取得重要进展,为指导进一步的实际工作和支撑城市规划等学科的理论创新奠定了坚实基础。

1999年上半年,《江苏省城镇体系规划(2001—2020年)》编制过程中首次提出在全省构建三大都市圈的设想:根据城镇发展规律、城市化不同阶段要求、现代城镇空间演化趋势和市场经济体制建立的需要,全省构建南京都市圈、徐州都市圈和苏锡常都市圈,主导城乡空间结构调整、指导区域性基础设施建设、引导生产要素流动集聚,促进区域共同发展。2000年7月,江苏省第三次城市工作会议做出了建设南京、徐州和苏锡常三个都市圈的战略决策,会议提出跨越行政区划界限,以经济分工与协作为基础,以交通为纽带,形成以特大城市为中心的都市圈,通过强化南京、苏锡常、徐州三个都市圈的功能,更好地带动全省城镇的快速发展。2002年初,国务院对《江苏省城镇体系规划(2001—2020年)》做出批复,明确指出:“全省城镇发展要以南京、徐州和苏锡常三个都市圈为战略重点,逐步使人口和产业向各级城镇合理集聚。力争到2020年,初步形成各类城镇布局合理、功能明确、结构完善、发展协调的城镇体系。”2001和2002年,根据江苏省政府的要求,在省建设厅主持下,省有关部门、规划单位和相关城市联合编制了苏锡常、南京和徐州都市圈规划,并于2002年分别经省政府批准实施。这是我国率先由省级政府批准实施的都市圈规划。规划编制过程中和规划出台后,三大都市圈城市间的联系和合作、区域性基础设施的建设和协调引起了广泛重视。目前一些重要的联合发展政策措施和区域基础设施建设已经开始启动,如苏锡常区域供水规划和绿化规划已经制定并经省政府批准实施,在集约利用资源、资金和改善生态环境等各方面取得良好的综合效益;都市圈内部轨道交通也引起高度重视,苏锡常都市圈轨道交通列入省政府工作,有关部门已开始启动这一项目的研究和规划。

在江苏提出三大都市圈前,国内外亦有相近的概念。如美国的“Metropolitan Area”、戈特曼(Jean Gottmann)的“Megalopolis”、日本的“都市圈”等;国内王建的“都市经济圈”、周一星的“都市区”、姚士谋的“城市群”等。就国内而言,上述城镇空间类型概念提出的出发点不一,但均较侧重理论研究,明显缺乏实践,特别是法定规划制定和实施的支撑。尽管目前又有不少地区制定和正在制定都市圈规划,但对都市圈本质的认识分歧仍较大,包

括都市圈名称规范与否都暂难取得一致见解。

本书认为我国的都市圈具有鲜明的中国特色,创新意义将会逐步显现。与国际、国内许多城镇群体空间相比较,目前中国都市圈的概念辨析、发展前景和功能作用判断首先要明确的是其主要特征:第一,都市圈是一个具有一体化倾向的协调发展区域;第二,都市圈是一个可实施有效管理的区域;第三,都市圈内存在着起主导作用的一个或多个核心城市;第四,都市圈是空间规划的特定类型而不仅是城市功能性地域或者城市经济区的范畴,但都市圈往往形成于某个城市经济区的核心区域,并且在单中心的都市圈内存在圈层结构;第五,都市圈是客观存在与规划双向推动下形成与完善的,即使在较低城市化水平时仍有建设都市圈的需要与可能。据此,中国都市圈的概念是:由一个或多个中心城市为核心,以发达的联系通道为依托,吸引辐射周边城市与区域,并促进城市之间的有机联系与协作分工,形成具有区域一体化发展倾向、并可实施有效管理的城镇空间组织体系,其英文可简称为MCR (Metropolitan Coordinating Region)。因此,中国都市圈的构建是希冀建立一种新的发展平台与协调机制,以促进区域的持续发展,实质在于淡化行政区划,从区域角度强化城市间的经济联系,形成经济、市场高度一体化的发展态势;协调城镇之间发展的关系,推进跨区域基础设施共建共享,保护并合理利用各类资源,改善人居环境和投资环境,促进区域经济、社会与环境的整体可持续发展。相应的都市圈规划有别于我国传统的城镇体系规划,它突破了行政区划对规划思维的固有约束,遵循城市与区域关系的演进规律,是对空间规划的创新与引导。总之,我国都市圈规划工作方兴未艾,现有的、国外的理论和概念并不能含括不断涌现的实践创新,也无法满足指导实践的需要,只有期待我们自己在实践的基础上一步一个脚印去进行理论提升。

本书是集体智慧的结晶,这不仅表现为本书所依托的例证产生和理论探讨的集体性,而且表现为本书形成的合作研究和共同实践的集体性。至于本书的作者就是那些站在巨人肩膀之上的幸运儿了。

全书共分四篇二十一章,其写作思路和详细提纲由邹军拟定,第一篇由陈小卉执笔,第二篇由徐海贤执笔,第三篇由陈闽齐执笔,第四篇由张伟执笔。全书主要观点由邹军、王学锋审定,全文经邹军、王学锋改定。

衷心感谢建设部规划司、江苏省建设厅、江苏省城市规划设计研究院、南京大学、华东师范大学等单位的领导、专家和同志们对本书作者的关心和帮助,并向为本书写作而翻译日本“首都圈构想”的许浩博士致谢。

邹军

2005年2月17日于南京

目 录

第一篇 概念篇

第一章 都市圈定义及其特征	3
一、对都市圈的一般认识.....	3
二、都市圈定义和特征.....	4
第二章 国内都市圈规划研究	7
一、江苏三大都市圈.....	7
二、大北京地区.....	11
三、哈尔滨大都市圈.....	12
四、国内其他都市圈.....	14
五、国内类似地域.....	15
第三章 国外近似地域的规划	20
一、东京首都圈.....	20
二、大伦敦地区.....	21
三、其他地区.....	22
第四章 国内外类似概念	27
一、国外类似概念.....	27
二、国内类似概念.....	29
第五章 中外都市圈评价总结	31
一、中外都市圈的共同特征.....	31
二、都市圈的内涵和形式.....	31
三、都市圈的功能.....	31
四、都市圈的空间组合.....	32
五、都市圈地域的管理.....	32
六、都市圈规划的特点.....	33

第二篇 原理篇

第六章 都市圈规划相关基础理论	37
一、城市与区域空间发展理论.....	37
二、区域整体协调规划理论.....	41
第七章 都市圈构建和规划背景与目的	46
一、欧美国家构建都市圈的背景与目的.....	46
二、我国都市圈构建的背景与目的.....	47
第八章 都市圈规划定位	52
一、规划体系定位.....	52

二、规划区域定位·····	53
三、规划实施定位·····	54
第九章 都市圈规划的指导思想·····	56
一、指导思想的内涵·····	56
二、指导思想的应用·····	57
三、指导思想的辩证关系·····	59
第十章 都市圈规划原则·····	61
一、一体化原则·····	61
二、城市空间发展原则·····	62
三、统筹发展原则·····	62
四、宏观调控原则·····	63
第十一章 都市圈规划的技术路线·····	64
一、国外都市圈规划的重点·····	64
二、我国都市圈规划的重点·····	65
三、规划内容体系·····	67
第三篇 技术篇	
第十二章 都市圈发展背景分析·····	83
一、都市圈形成的条件分析·····	83
二、规划范围的确定·····	88
三、发展动力·····	88
第十三章 都市圈功能定位与发展目标·····	91
一、功能定位·····	91
二、发展目标·····	95
第十四章 都市圈空间发展与区域管治·····	98
一、空间发展·····	98
二、区域管治·····	103
第十五章 都市圈专业规划·····	121
一、产业发展规划·····	121
二、基础设施规划·····	132
三、生态环境规划·····	154
四、社会事业规划·····	170
第十六章 都市圈近期规划·····	175
一、苏锡常都市圈近期规划·····	175
二、南京都市圈近期规划·····	175
三、徐州都市圈近期规划·····	177

第四篇 实施篇

第十七章 规划实施的理论分析	181
一、特殊类型城镇体系规划的基本定位.....	181
二、市场一体化的发展要求.....	182
三、区域一体化的空间环境.....	182
四、空间管治协调的制度创新.....	182
第十八章 规划批准、实施及其监督	183
一、规划批准.....	183
二、规划实施.....	183
三、规划监督.....	183
第十九章 规划实施的机制与程序	184
一、国外都市圈的组织结构和政府类型.....	184
二、中国都市圈行政体制设想.....	184
三、江苏省都市圈组织机制与管理程序.....	185
四、国内其他都市圈的实施机制研究.....	185
第二十章 指导城市规划和专项规划的制定	187
一、指导城市规划的制定.....	187
二、指导专项规划制定.....	193
第二十一章 指导和影响地区发展战略与部门规划的制定	217
一、指导和影响地区发展战略制定.....	217
二、指导和影响部门规划制定.....	218
主要参考文献	222

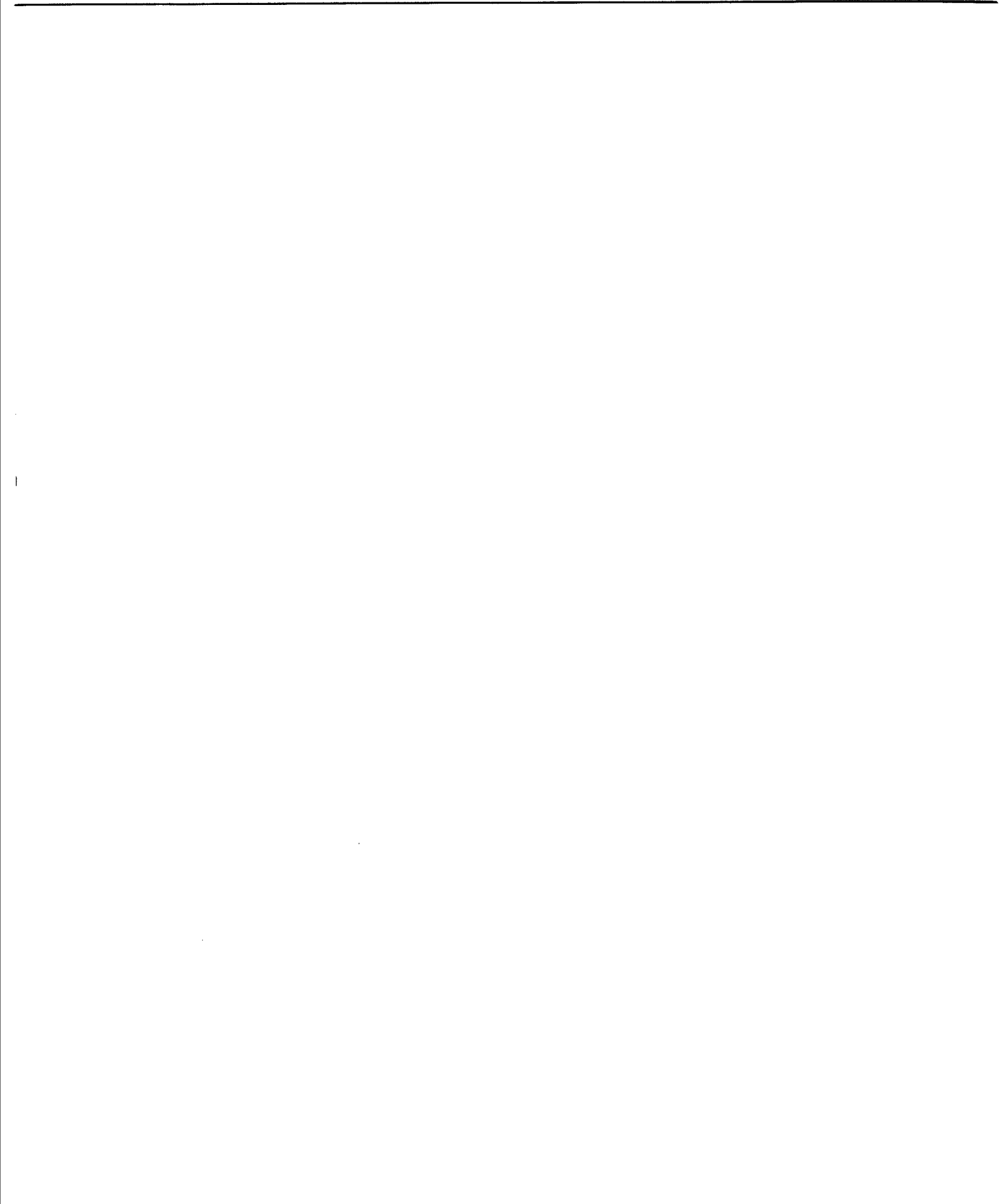
图 录

图 1-2-1	南京都市圈范围	7
图 1-2-2	南京都市圈空间组织	8
图 1-2-3	徐州都市圈范围	9
图 1-2-4	徐州都市圈空间组织	9
图 1-2-5	苏锡常都市圈范围	10
图 1-2-6	苏锡常都市圈空间结构	11
图 1-2-7	京津冀地区城乡空间发展规划研究范围	12
图 1-2-8	京津冀功能分区示意图	13
图 1-2-9	北京都市区空间发展分析	13
图 1-2-10	哈尔滨市远景空间结构图	14
图 1-2-11	珠三角城镇群的规划空间结构	16
图 1-2-12	环杭州湾城市群范围	17
图 1-2-13	环杭州湾城市群空间发展规划	18
图 1-2-14	山东半岛城市群地区现状都市区范围和分布	19
图 1-2-15	山东半岛交通和城市规模等级体系示意图	19
图 1-3-1	东京都市圈功能组织	20
图 1-3-2	大伦敦范围	21
图 1-3-3	大伦敦空间结构	22
图 1-3-4	兰斯塔德城市群的范围及空间演变	22
图 1-3-5	汉城都市圈范围图	23
图 1-3-6	汉城都市圈发展分区	24
图 1-3-7	柏林与勃兰登堡州城市中心体系分布	26
图 1-4-1	南京都市发展区规划	29
图 1-4-2	中国九大都市经济圈	29
图 2-6-1	核心、边缘和资本主义世界体系	39
图 2-6-2	洛斯乌姆的区域城市结构模式	41
图 2-6-3	穆勒的大都市结构模式	41
图 2-9-1	不同阶段、不同建设领域都市圈规划重点	59
图 2-10-1	一体化建设思路	61
图 2-10-2	东京大都市圈空间结构调整	63
图 2-11-1	柏林—布兰登堡都市圈空间结构规划	64
图 2-11-2	都市圈规划内容体系	68
图 3-14-1	苏锡常都市圈内部区域管治协调图	108
图 3-14-2	苏锡常都市圈外部区域管治协调图	110

图 3-14-3	南京都市圈内区域管治协调图	113
图 3-14-4	南京都市圈与省外区域协调图	114
图 3-14-5	徐州都市圈内区域管治协调图	117
图 3-14-6	徐州都市圈与省外区域协调图	118
图 3-15-1	苏锡常都市圈综合交通体系规划图	135
图 3-15-2	苏锡常都市圈基础设施走廊规划图	136
图 3-15-3	南京都市圈长江岸线利用规划图	140
图 3-15-4	南京都市圈综合交通体系规划图	141
图 3-15-5	南京都市圈基础设施综合规划图	143
图 3-15-6	徐州都市圈综合交通体系规划图	146
图 3-15-7	徐州都市圈基础设施综合规划图	149
图 3-15-8	东京都市圈交通规划	152
图 3-15-9	东京都市圈防灾体系规划	152
图 3-15-10	苏锡常都市圈生态建设与环境保护规划图	160
图 3-15-11	南京都市圈生态建设与环境保护规划图	163
图 3-15-12	徐州都市圈分区生态环境规划图	166
图 4-20-1	徐州市城镇空间组织结构规划图	188
图 4-20-2	徐州市主要城镇功能定位	189
图 4-20-3	昆山市域空间组织结构图	190
图 4-20-4	江阴市域空间利用规划图	190
图 4-20-5	常熟市空间利用规划结构图	191
图 4-20-6	江阴与无锡、常州协调关系图	192
图 4-20-7	江阴与张家港、靖江协调关系图	192
图 4-20-8	溧阳市域空间利用规划图	193
图 4-20-9	苏锡常都市圈绿化系统现状图(2001年)	194
图 4-20-10	苏锡常都市圈绿化系统规划结构图	195
图 4-20-11	苏州市周边地区绿化布局规划图	197
图 4-20-12	常州市周边地区绿化布局规划图	198
图 4-20-13	无锡市周边地区绿化布局规划图	198
图 4-20-14	苏锡常都市圈绿化系统规划总图(2020年)	200
图 4-20-15	苏锡常都市圈绿化系统近期建设规划图(2003年)	200
图 4-20-16	苏锡常地区区域供水规划现状图(2000年)	204
图 4-20-17	苏锡常地区区域供水规划图(2003年)	207
图 4-20-18	苏锡常地区区域供水规划图(2005年)	208
图 4-20-19	苏锡常地区区域供水规划图(2010年)	208
图 4-20-20	苏锡常地区封井规划图(2010年)	209

图4-20-21	苏锡常都市圈轨道交通线网规划研究的技术路线	213
图4-20-22	苏锡常都市圈轨道交通线网远期规划图	214
图4-20-23	苏锡常都市圈轨道交通线网近期规划图	215
图4-20-24	苏锡常轨道交通的建设与运营模式研究的技术路线	216

第一篇 概念篇



第一章 都市圈定义及其特征

一、对都市圈的一般认识

目前都市圈并没有统一的概念与界定标准。一般认为所谓“都市圈”是指一个大的核心城镇，以及与这个核心具有密切的社会、经济联系，具有一体化倾向的临接城镇与地区组成的圈层式结构。都市圈尺度的放大，是由以若干中心城市为核心和周边城市、地区所共同组成的更大地域、经济结构，一般称为“大都市圈”。日本将全国划分为“八大都市圈”，而我国亦有学者提出中国的“大都市圈”划分概念。都市圈的形成是中心城市与周围地区各种要素双向流动的结果，健全的都市圈的运作是以内在的社会经济紧密联系为基础，以便利交通、通信条件为支撑，以行政的协调领导为保障的。都市圈的划分与构建是以中心城市与周围城镇地区的联系为依据的，同一都市圈应属于同一种城市市场的作用范围，是一定尺度的城市经济区。

国内外对于都市圈及其类似城镇群体的概念和理论有过不同的阐述和研究，其中的差异产生在于不同地区城镇与区域发展的特点不同。

西方国家早在20世纪中叶就已经形成比较成熟的都市圈理论。基于城市人口统计的需要，美国最早使用了“大都市区”（Metropolitan Area）这一概念。美国人口普查局于1910年确定了大都市区（Metropolitan District）的定义；20世纪50年代提出了“城市化地区”（Urbanized Area, UA），20世纪70年代又提出了“标准都市统计区”（Standard Metropolitan Statistic Area, SMSA）概念。意大利曾经提出过城市化区域（Urbanized Region）的概念。日本在20世纪50年代，由行政管理厅提出并定义“都市圈”。紧接着，日本在1960年开始采用“大都市圈（Metropolitan Region）”概念。20世纪50年代，法国地理学家戈特曼也曾提出大都市圈（Megalopolis，又译大都市连绵带、大城市带）的概念。

中国学者借鉴了西方相关城镇群体空间的理论提出了中国式“都市区”（Metropolitan Area）、“都市连绵区”

（Metropolitan Interlocking Region, MIR）、城市群（Urban Agglomerations）、城镇密集区、都市圈等概念。

周一星认为都市区是由中心市（城市实体地域内非农人口在20万人以上）和与中心市存在着密切社会经济联系的非农化水平较高的外围邻接地区两部分组成。姚士谋则提出城市群（Urban Agglomerations）的概念，认为城市群是指在特定的地域范围内具有相当数量的不同性质、类型和等级规模的城市，在一定的自然环境条件下，以一个或两个超大或特大城市作为地区经济中心，共同构成的一个相对完整的城市“集合体”。也有学者提出，我国现有城市群17个，其中特大型城市群1个，即沪宁杭城市群；大型城市群4个，分别是京津唐城市群、辽中南城市群、山东半岛和鲁中南城市群、珠江三角洲城市群；中型城市群4个；小型城市群8个（王兴平，2002年）。国内学者在20世纪90年代初提出都市经济圈的理论，1996年王建提出在我国建立九大都市经济圈（Megalopolis）的概念，致力于构建更加适合中国宏观区域发展要求的国民经济空间布局体系。胡序威对区域的有关地域概念进行了辨析，在较发达地区有较多城市沿主要交通干线或沿江、沿海成轴线发展，有可能形成彼此间距不远、联系较为密切的城市聚集带。在作用于不同区域范围的主要核心城市周围，聚集了不同类型、规模的城市，形成与核心城市保持较密切联系的群体，可称为城市群；城市群是整个区域城镇体系中的核心组成部分，城市群可以根据其区域影响范围大小的不同，划分为不同的类型和等级，有些较大的城市聚集群可以包含城市聚集带；城镇密集地区或城市密集地区基本上就是城市群所在的地区，城市群的重点是城市，是指区域内较密集的城市（城镇）群体，重视城市（城镇）之间的联系；城镇密集地区的重点是区域，是指城镇（城市）分布较为密集的区域，重视城镇（城市）之间和城乡之间的联系。城镇密集地区一般都是经济较为发达、城市化水平较高、对其外围区域有较大辐射影响的核心地区。都市区是一个以

大中城市为核心，由外围与其联系密切的工业化和城市化水平较高的县、市共同组成的区域，内含众多城镇和大片半城市化或城乡一体化地域。如果其中心城市是一个百万人以上的特大城市，可以称其为大都市区。如果有两三个相互邻近的大中城市作为中心，也可共同组合成为一个大都市区，如长株潭组合型大都市区。在经济发达人口稠密的地区，随着城市化的不断推进，会使原先彼此分离的多个都市区，逐渐在更大地区范围内紧密地联成一体，形成像珠江三角洲和长江三角洲那样的都市连绵区，都市连绵区是城镇密集地区的城市化向高级阶段发展后所出现的空间结构形态。都市圈所涉及的地域范围一般要大于都市区，但其具体界线都有较大的伸缩性和随意性，可分为内外若干圈层；它可以是以一个特大城市为中心的单一核心都市圈，其内圈与中心城市的联系最密切，实质上相当于大都市区，其外圈可将一些不邻接中心市、城市化水平还不高，但受中心市经济辐射影响较大的所有市县均划入都市圈内，相当于城市经济区的范围；它可以是由多个大城市和特大城市组成的多核心都市圈，其内圈一般多指城镇密集区或已发展至高级阶段的都市连绵区（核心经济区），其外圈可涵盖跨多个省市的大经济区。

二、都市圈定义和特征

综合中国都市圈的研究，我们认为中国都市圈的概念是：以一个或多个中心城市为核心，以发达的联系通道为依托，核心城市吸引辐射周边城市与区域，并促进城市之间的有机联系与协作分工，形成具有区域一体化发展倾向、并可实施有效管理的城镇空间组织体系，其英文可译为 Metropolitan Coordinating Region，简称MCR。

由于都市圈规划是一项开创性的工作，都市圈概念的认识不统一，都市圈规划法律基础和技术依据都不完善，规划的编制和实施难免存在很多困难，主要体现在：

第一，对都市圈规划的认识与理解存在分歧。都市圈本身的定义并无法律或规范界定。一些观点认为，都市圈是一种受行政区划局限的封闭的空间组织方式，制定和实施都市圈规划不利于区域的开放和都市圈内城镇融入更大区域的发展。也有观点认为，都市圈应是单核心的，多中心的城镇群体不能定义为都市圈。学术界人士普遍关注都市圈的准确空

间范畴如何界定。因此，即使在《江苏省城镇体系规划》经国务院批准、建设部行文批复后，关于都市圈的概念、作用和范围等仍然存在争论和分歧。

对都市圈规划的定位同样存在不同理解。综观学术领域和实际工作中的区域性规划，门类众多。城镇体系规划是从空间利用的角度，与城乡建设和区域发展关系最紧密的具有法律地位的区域性规划。都市圈规划是属于城镇体系规划范畴，还是城乡规划的一种特殊类型？在上有全省城镇体系规划，下有市域城镇体系规划的前提下，都市圈规划的制定工作是否有必要？这些都是率先实践的单位在开始都市圈规划编制工作最初阶段面临的问题。

第二，规划制定和实施的法律基础不健全。都市圈不是一级行政单元，没有相应的行政主体。都市圈规划的一个显著特点，就是其规划的对象和范围是在一个区域中共存数个平行的行政主体——设区市政府，各辖数个县（市）行政单元。而通常进行的区域城镇体系规划，基本上都是在完整的行政辖区范围内，包括省域、市域、县域。这就使都市圈规划面临与省域、市域城镇体系规划不同的规划对象和实施主体。都市圈规划的实施以跨行政区域的协调为重点，由于缺少法律基础，加大了都市圈规划编制和实施的难度。

第三，缺乏技术标准与规范的指导。国内仅有的城镇体系规划的技术规范已经不能适应政府在社会主义市场经济体制条件下对区域空间发展实施调控的要求。国外的都市圈规划或者类似都市圈规划的实践虽然有一定基础，但国家和地区在资源特点、发展阶段和水平、法制条件等方面相去甚远，已有的实践经验基本难以直接借鉴和引用。即使是江苏省的三个都市圈在经济社会发展的很多方面也具有明显的差异，很难以同样的规划模式和范畴解决规划编制的技术问题。

第四，缺少先进的技术手段和基础条件。都市圈规划范围包括若干个城市的行政地域，参照国外区域性空间规划的范例，规划需要以地理信息系统为支撑的必要的空间资料和技术手段为基础，包括精度准确、要素齐备、比例适当的地形图等。而这些工作条件国内目前尚不具备，必定会对都市圈规划的规划深度和规划方法产生制约。

第五，规划的后续工作和落实不明确。都市圈的管理缺乏一个统一的协调机构，实施缺少促进区域系统发展的专项