



微报

Micro Report

2015 年第 2 期（总第 2 期，2 月 2 日）

城市群在新型城镇化中的作用

（中国工程院院士、中国工程院主席团名誉主席，徐匡迪）

今天是中国城市百人论坛的第二次会议，我对这种论坛的形式非常感兴趣，我曾对发起的同仁们说过，我希望在这里第一要说真话，这是一个学术论坛，大家可以在这里发表个人的意见，百花齐放，百家争鸣，集思广益。第二，要去商业化，我们这个论坛没有什么商业背景、品牌支持，形式简朴，就是讨论学术问题。我想这也是我们国家新型智库应该做的事情，下面我就今天论坛的主题和大家分享一下个人的看法。

人类的城镇化经历了一个漫长的过程。历史上人类的城镇化大致经历了 4 个阶段：首先是在奴隶社会、封建社会前期，城市就是奴隶主与封建领主的行政中心和农贸、手工业品的集市，人口一般不超过 5-10 万；在封建社会中后期、资本主义前期，由于商品经济的发展，城市已包括诸侯国中心、工业、商业和港口城市，规模逐渐扩大，有的人口扩大为 20-100 万；工业革命后、资本主义中期，城市主要是各类工业的集聚地、国家商贸交易的主要港口和铁路枢纽城市，规模不断扩大，人口可达 100-500 万；信息革命、网络经济、后资本主义时期，单一的特大型城市出现了难以克服的管理、运营矛盾，在此基础上出现了以巨型工商城市为中心的城市群成为全球经济增长的引擎。其中核心大城市的人口规模

都在 1000-3000 万人。

回顾一下历史上大国城镇化的几次浪潮。最早是 18 世纪中期到 19 世纪中期（1750-1850），英国的城市化，大概用了 100 年，城市人口从 20%增长到 50%；其后是北美大陆，以美国为代表，用了 90 年（1860-1950），城市人口从 20%增长到 71%；在东亚，日本用了 50 年（1920-1970），城市人口从 18%增长到了 72%；前苏联（计划经济下），大概用了 60 年（1920-1980），城市人口从 20%增长到了 60%。中国解放时，城市化水平只有 12%，文革结束后也仅为 22%，经过改革开放 30 年，经济的快速发展，城市化率超过了 50%。

但在城市化过程中形成的特大型城市给居民的生活与城市管理带来了困惑。其中一个最显著的问题是交通拥堵而使通勤耗时巨大，2010 年东京首都圈单程通勤时间为 68.8 分，通学时间为 76.9 分，通勤+通学的平均出行时间为 70.4 分。2010 年高峰时段东京市区主要道路的平均车速为 18.8km/h，低于日本全国城市平均水平 35.3km/h。东京和伦敦都是以大城市为核心的首都圈，东京和伦敦都市圈的人口与就业特征大致为：通勤距离 ≤ 30 km 近郊最佳，50km 是极限。核心区高密度就业与长距离通勤格局是客观规律：10-30km 是主要通勤区域，30km 以外范围是发展职住平衡相对较好的新区。

世界城市群已成为地区经济增长的引擎。在上世纪初，1915 年，经济地理学者已经观察到特大型城市的不可持续性，并出版了《演变的城市》（Patrick Geddes）。但是一直到 1957 年让·戈特曼在美国《经济地理》杂志上发表的《大都市连绵区：美国东北海岸的城市化》后，城市群这一概念才被广泛接受并讨论。当时戈特曼提出世界上有 6 个大城市群：美国东北部大西洋沿岸大都市带，美国五大湖沿岸的大都市带，日本东海道太平洋沿岸大都市带，中国长江三角洲的大都市带，欧洲西北部大都市带，英格兰大都市带。美国东北部城市群的中心城市是纽约，城市群面积 13.8 万平方千米，人口有 5500 万；北美五大湖城市群的中心城市芝加哥，面积 24.5 万平方千米，人口 5400 万；日本东海道城市群的中心城市是东京，城市群面积 10 万平方千米，人口 7000 万；英格兰东南部城市群的中心城市是伦敦，城市群面积 4.5 万平方千米，人口 3650 万；欧洲西北部城市群的中心城市是巴黎，城市群面积 14.5 万平方千米，人口 4600 万，中国长三角城市群的中心城市是上海，城市群面积 21 万平方千米，人口 16000 万。

美国东北部城市群是一个趋向专业化分工、相互配合的多节点、网络化的城市群。其中波士顿的主导产业与功能是高科技产业和教育，高等教育集中了哈佛、耶鲁、MIT 等大部分长青藤名校；纽约的主导产业与功能是金融、商业和生产服务业；费城的主导产业是清洁能源、制药、航空制造和交通服务；巴尔的摩的主导产业是制造业和航运服务业；华盛顿是联邦政府所在地、集中了白宫、两院、联邦法院和联邦储备银行，同时还有旅游和服务业。美国东北部城市群的重要性体现在其 2010 年 GDP 为 3 万亿美元，超过法国（2.6 万亿美元），大约是日本（5.5 万亿美元）、中国的一半（5.9 万亿美元），占美国总 GDP 15 万亿美元的五分之一。伦敦及英国东南部城市群以大伦敦规划和东南部区域战略互为支撑，强调廊道引导和节点开发，强化规划的延续性。自 1944 年大伦敦规划制订以来，一直延续绿隔理念，即城市之间有法定的绿地与森林，规划就是法律，必须永续执行，更不能“一届政府，一套规划”。所以从伦敦到英吉利海峡之间的城市群都被森林、绿地掩映，生态十分良好。大巴黎城市群规划（2008）强化沿交通走廊的枢纽地区集中开发，走廊地区依托轨道交通站点将新的商贸、服务、办公整合在一起，并规划都市区的若干个交通副中心。首尔第三次重组规划（2006-2020）对于工业、大学、重大项目实施分区管理要求，并在税收等政策上采取差异策略。即把首尔及周边分为三个区：拥塞抑制区内的企业所得税、登记税提高 3 倍，财产税提高 5 倍，增长管理区只允许建设无公害的工厂和满足基本需要的办公、科研、企业、居住等设施，自然保护区完全禁止开发，保持其原生态环境。

中国城市群存在的问题。中国珠三角、长三角、京津冀城市群是外来人口集聚的三大城市群；1990-2000 年均城市人口增长率珠三角为 6.08%，长三角为 0.61%，京津冀为 1.83%；这是因为珠三角得改革开放风气之先，大量吸引外资，搞工业园区、“三来一补”，整个 90 年代吸收了中西部地区各省的农民工 6000 多万。2000-2005 年均城市人口增长率珠三角为 1.84%，长三角为 2.43%，京津冀为 1.44%；2005-2010 年城市人口增长率珠三角为 1.29%，长三角为 1.67%，京津冀为 3.20%。可见最近十年，天津、北京是全国人口增长最快的城市。北京等 7 个特大城市开始出现市内交通“全面拥堵”现象。城市小汽车乱停车问题极为严重，大量占用公共空间甚至消防通道。特大城市发展中形成的“职住分离”现

象导致钟摆式的交通，进一步加剧了交通阻塞。自行车等绿色出行和公共交通出行所占比例日益萎缩。与此同时，东部大城市及其周边区域空气污染严重。2014年我国中东部地区多次被雾霾笼罩。1月份期间，北京连续14天空气污染达到六级。

新型城镇化必须严格控制特大城市的盲目扩张。前20年我国资源、资本和发展机会过度向大城市集中，中小城市发展滞后。造成北京、上海、广州等大城市“巨型化”发展，无序蔓延。现在中国已成为全球特大城市(>1000万人)最多的国家，具有13个之多。今后中、小城镇应是新型城镇化的基础。2010年全国有县2003个(不含853个市辖区)。县域内人口总数占全国总人口的70.24%；县域经济的地区生产总值占全国GDP的48.10%，理应是新型城镇化的发展重点。

中国城市群“5+6+11”的新格局的建议。新型城镇化应以中小城市为基础，随着中西部地区的经济发展，农村人口尽可能就近就地城镇化，农民工不再需要大规模长途迁徙，从而使总的城镇化成本大大降低，目前我国正在以城镇群为主体形态来推进城市化的发展，中国工程院的咨询课题组提出了“5+6+11”的城镇群格局(图1)：



图1 中国城市群“5+6+11”的空间结构新格局示意图

5个国家核心城镇群包括珠三角、长三角、京津冀、成渝地区、长江中游；11个区域支撑城镇群包括山东半岛、辽中南、中原、关中一天水、北部湾、黔

中、太原、呼包鄂榆、宁夏沿黄、兰州-西宁、淮海（徐淮）等；6 个战略支点城镇群包括海峡西岸、海南（南海）、天山北坡、哈长、滇中、藏中南地区。

2030 年以前新型城镇化发展有三个重点：其一是京津冀协同发展，打造 21 世纪中国发展新的增长极，建设以北京为核心的世界级城市群，用高速铁路网连接起来的城市群。建设轨道上的京津冀，高铁网主要服务京津冀城市群对外快速客运联系，主体满足一级交通客运走廊需求，串联各城市大型综合客运枢纽；2030 年以前新型城镇化发展重点之二是发展丝绸之路经济带城市发展轴，通过黄河流域的城市群，把东北亚与中亚，乃至欧洲连结起来；2030 年以前新型城镇化发展重点之三是从长三角到成渝地区的城市走廊，包括长江经济带沿岸 29 个中心城市。

结束语：经过 30 年经济快速发展，中国的城镇化率已超过 50%。由于人口过于向要素、市场发达的大城市集中，使特大城市的“城市病”已经显现（交通拥堵、环境污染、城市管理成本升高）。发达国家于上世纪 50 年代出现城市带/城市群/城市连绵区的现象，并以此化解“城市病”的经验值得我国在新型城镇化中借鉴。从现在起到 2030 年，中国新型城镇化的重点是“京津冀协同发展”、“丝绸之路经济带的城市化”以及“长江经济带城市群”。除了上述城市群这一地理形态外，新时期的城镇化要以人的城市化为核心，注重城市群之间的分工、协同，“四化”（工业化、信息化、城镇化、农业现代化）融合发展，并将生态修复与水资源保护、绿化隔离带建设放在城市群规划的首要位置。（资料取自《中国工程院新型城镇化发展战略研究报告》及《京津冀协同发展专家咨询委员会报告》）。

（徐匡迪，中国工程院院士，十届全国政协副主席，中国工程院主席团名誉主席，中国城市百人论坛名誉主席，本文是徐匡迪院士在中国城市群发展高层论坛上的主旨演讲报告，根据录音、中国城市报 2014 年 12 月 29 日的报道和本人 PPT 整理）