



微报

Micro Report

2015 年第 8 期（总第 8 期，2 月 10 日）

中国城市群的选择与空间组织格局探索

（中国科学院地理资源所区域与城市规划研究中心主任 方创琳）

各位老师，大家好！我汇报的题目是《中国城市群的选择与空间组织格局探索》，下面我从四个方面汇报，一是分析城市群是高度一体化和同城化的城市群体，二是分析城市群建设的重要意义，三是提出中国城市群选择的具体方案，四是提出中国城市选择与发育存在的问题，最后提出解决对策和亟待探讨的若干问题。

一、城市群是高度一体化和同城化的城市群体

城市群是指在特定地域范围内，以 1 个特大城市为核心，由至少 3 个以上大城市为基本构成单元，依托发达的交通通信等基础设施网络，所形成的空间组织紧凑、经济联系紧密、并最终实现高度一体化和同城化的城市群体。当一个城市密集地区的大城市数量超过 3 个、人口总规模超过 2000 万人（其中核心城市市区常住人口规模超过 500 万人）、人均 GDP 超过 1 万美元、城镇化水平大于 50%、非农产业比率大于 70%（处在工业化和城镇化中后期）、核心城市 GDP 中心度大于 45%、经济外向度大于 30%、经济密度大于 500 万元/平方公里、能形成半小时、1 小时和 2 小时经济圈时，可认为这一城市密集地区达到了城市群发育的基本标准，可按照城市群来建设。

可见，城市群是工业化和城镇化发展到较高阶段的产物，也是都市区和都市圈发展到高级阶段的产物。从高度一体化分析，在城市群建设中重点推进 6 大一体化，即城市群区域性产业发展布局一体化、基础设施建设一体化、区域性市场建设一体化、城乡统筹与城乡建设一体化、环境保护与生态建设一体化、社会发

展与社会保障体系建设一体化。从高度同城化分析，在城市群空间范围内，将突破行政区划体制束缚，形成规划同编、产业同链、城乡统筹、交通同网、信息同享、金融同城、市场同体、科技同兴、环保同治、生态同建“十同”的经济共同体和利益共同体。

二、城市群是世界经济重心转移和“一带一路”建设的主阵地

城市群作为国家参与全球竞争与国际分工的全新地域单元，决定着 21 世纪世界政治经济发展的新格局，是世界经济重心转移的重要载体，是“一带一路”建设的主阵地。正由于如此，中央城镇化工作会议和《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》首次把城市群作为推进国家新型城镇化的空间主体。随着中国城市化进程与工业化进程的不断加快，城市群地区成为今天和今后经济发展格局中最具活力和潜力的核心地区，在全国生产力布局格局中起着战略支撑点、增长极点和核心节点的作用，主宰着中国经济发展的命脉。据不完全统计，2012 年我国城市群总面积占全国的 20%，但却集中了全国 60%的总人口、80%的经济总量、70%的固定资产投资和 98%的外资，城市群的发育呈现出高密度集聚、高速度成长、高强度运转和发育程度低、紧凑程度低、投入产出效率低和资源环境保障程度低的“三高四低”特点。

三、城市群选择存在着政府主导的突出问题

虽然城市群已经成为国家今天和未来推进新型城镇化和经济发展的主体地区，但在城市群选择和培育中尚且存在着一系列亟待解决的突出问题，作为新常态下国家推进新型城镇化主体和“一带一路”建设主阵地的中国城市群，在选择与培育过程中存在着“滥圈滥划、扩容贪大、拔苗助长、无中生有、拼凑成群”等一系列亟待解决的“城市群病”，具体表现为：

1、城市群的战略地位被过分夸大高估，出现了新型城镇化的“唯群论”

尽管城市群作为国家参与全球竞争与国际分工的全新地域单元，已经成为世界经济重心转移的主要载体与“一带一路”建设的主阵地，被中央城镇化工作会议、《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》、国家“十一五、十二五”规划纲要连续 10 年作为推进国家新型城镇化的空间主体，《全国主体功能区规划》也把城市群列为重点开发区和优化开发区，而且城市群以占全国总面积的 20%，集中了全国 62%的总人口、80%的经济总量、70%的固定资产投资和 98%的外资，但在城市群选择和培育过程中，各级政府对所在城市能否“入围”看得过重，把“入群”作为一项政治工程，甚至出现了“只有城市群才能推进新型城镇化”的“唯群论”。这种过分高估城市群战略地位的现象，严重影响着中国城市群发育的客观规律和国家新型城镇化的健康进程。

2、城市群的空间范围一扩再扩，违背了国家建设城市群的基本初衷

从理论角度分析，城市群空间范围的拓展过程经历了从城市到都市区、从都市区到都市圈、从都市圈到城市群、从城市群到大都市连绵带的四次漫长拓展过程，绝不是一夜之间就能实现人为扩容成形。在中国城市群形成发育带有强烈政府主导色彩的背景下，在“入群”运动驱使下，不少城市群空间范围的构成变成了各省城市的“拼盘”和“照顾”对象，尚未建就先扩容贪大，部分地区出现了“无中生有”的城市群，部分省份将全省所有城市纳入到城市群范围中去，这种贪大而不求精的做法，违背了城市群发育的阶段性规律和国家建设城市群的基本初衷，失去了城市群本应发挥的高密度集聚和高效率成长效应。最明显的例子就是长江中游城市群范围一扩再扩，由“中三角”扩成“中四角”，由 27 万平方公里扩展到 45 万平方公里，成为世界上面积最大、发育程度最弱的“城市群”，至今未能确定出科学合理的空间范围。山东半岛城市群由公认的 8 个城市被无端扩展为 13 个城市，等等。各大城市群扩容的结果在东部沿海地区和长江沿江地区“人为”形成了城市群连绵带。

3、城市群选择过多地依靠主观意志拼凑成群，脱离了发育的最基本标准

城市群是指在特定地域范围内，以 1 个特大城市为核心，由至少 3 个以上大城市为基本构成单元，依托发达的交通通信等基础设施网络，所形成的空间组织紧凑、经济联系紧密、并最终实现高度一体化和同城化的城市群体。当一个城市密集地区的大城市数量超过 3 个、人口总规模超过 2000 万人（其中核心城市市区常住人口规模超过 500 万人）、人均 GDP 超过 1 万美元、城镇化水平大于 50%、非农产业比率大于 70%（处在工业化和城镇化中后期）、核心城市 GDP 中心度大于 45%、经济外向度大于 30%、经济密度大于 500 万元/平方公里、基本形成高度发达的综合运输通道和半小时、1 小时和 2 小时经济圈时，可认为这一城市密集地区达到了城市群发育的基本标准，可按城市群来建设。按此标准判断，在目前已选择的城市群中，其中有 50% 以上的城市群达不到发育标准。城市群不是依靠市场机制“育”出来的，更不是依托城市合作“干”出来，而是成了依靠主观意志“画”出来的产物。与此同时，中西部地区的晋中地区、滇中地区、黔中地区、天山北坡地区、兰白西地区等本无法成为城市群，但为了照顾地区平衡，还是叫做城市群，作为城市群引导培育。

4、城市群的选择培育过多迁就了地方利益，影响到了国家战略安全大局

在选择城市群过程中，国家和地方政府存在着博弈甚至交易，国家过多地依赖主体功能区，而地方的积极性又不能损伤，城市群成了国家推进新型城镇化的政策作用区，期望承载 75% 以上的新增进城人口落户到城市群地区。一味迁就地方政府积极性和利益诉求，将过多城市划入城市群，一方面将缩减国家粮食主产

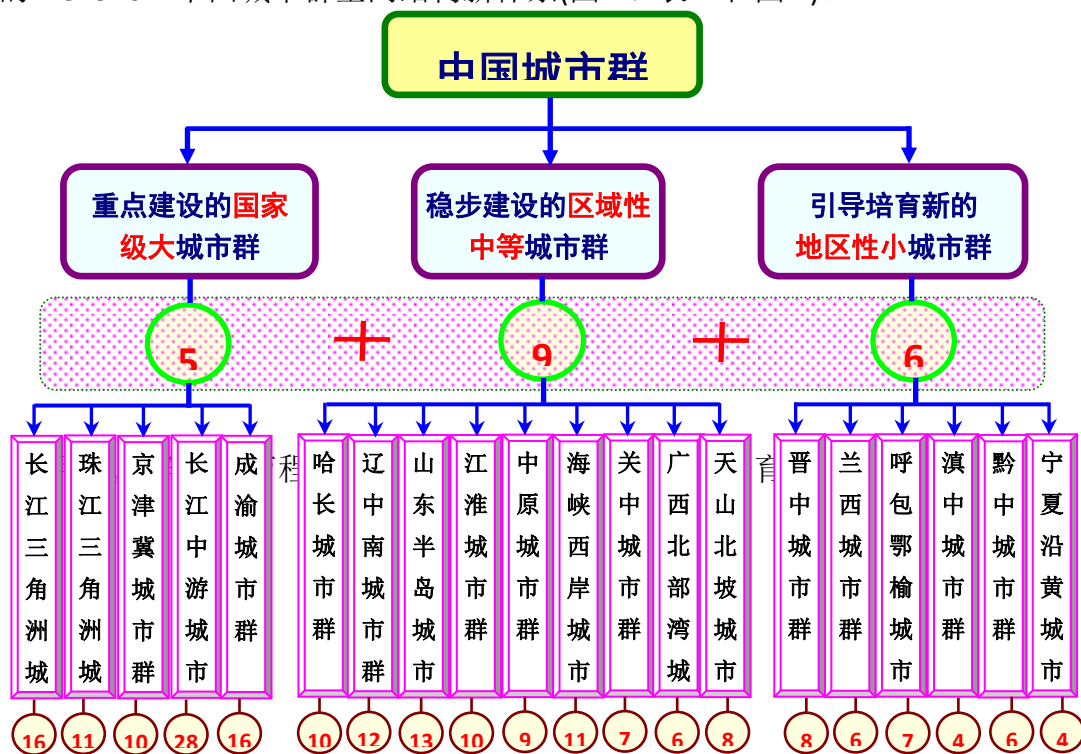
区的面积，影响国家粮食安全的大局；另一方面将挤占国家生态安全空间，影响考虑国家资源安全和生态安全大局。以长江中游城市群为例，长江中游地区是国家粮食主产区和农业现代化的重点地区，肩负着国家粮食安全和生存安全的重任，长江中游地区的武汉城市群和长株潭城市群是国家“两型”社会建设配套综合改革试验区，环鄱阳湖城市群是国家大湖流域综合开发示范区，肩负着国家资源节约型和环境友好型社会建设示范的历史使命，长江中游城市群的空间范围选择建设首先要将国家粮食安全和生态安全摆在优先突出的重要地位。

5、城市群成为雾霾等生态环境问题集中激化的敏感区和“问题区”

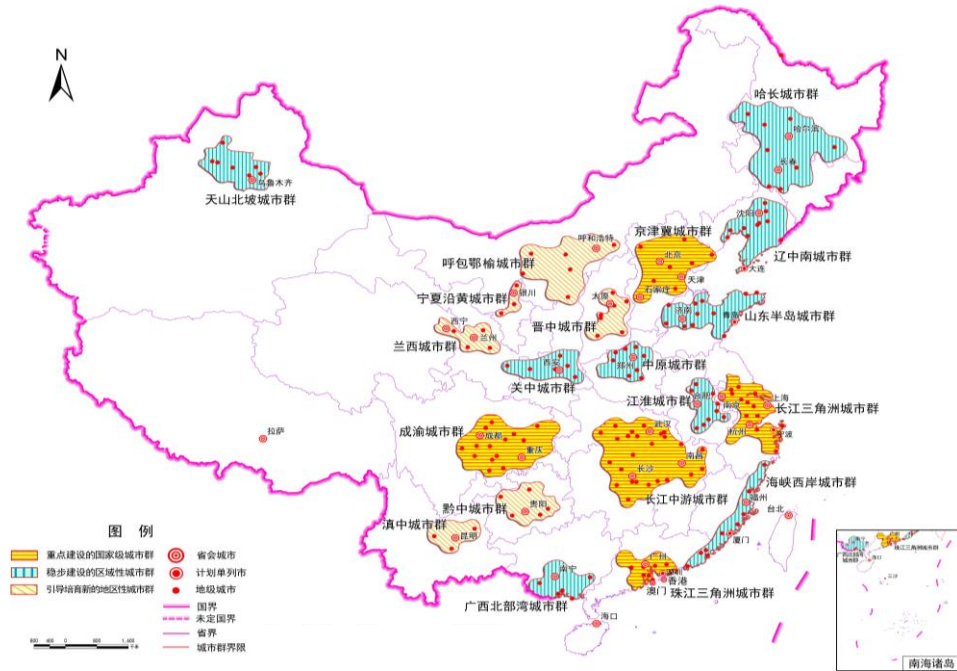
在过去我国长期推进粗放型经济发展模式的大背景下，我国城市群地区在成为今天和未来中国经济发展最具活力和潜力地区的同时，又同时成了一系列生态环境问题高度集中且激化的高度敏感地区。据统计，2013 年我国工业废水排放量的 67.1%、工业废气排放量的 77.3%和工业固体废弃物产生量的 76.1%集中在城市群地区。中国城市群虽然集中了全国 3/4 以上的经济总量与经济产出，但同时又集中了全国 3/4 以上的污染产出，全国大面积蔓延的雾霾污染覆盖了东部沿海地区和东北地区的所有城市群，反映出城市群地区的环境污染问题日益突出，城市群发育呈现出的高密度集聚、高速度成长、高强度运转和发育程度低、紧凑程度低、投入产出效率低和资源环境保障程度低的“三高四低”态势仍在延续。未来城市群地区发展将面临十分严峻的资源环境保障压力和资源环境承载压力。

四、科学培育大、中、小不同层级规模和梯度发展的中国城市群

面对城市群选择和发育中存在的上述问题，在推进新型城镇化进程中，从重点培育国家新型城镇化政策作用区的角度出发，一定要科学理性地分层次建设好 5 个国家级的大城市群、9 个区域性的中等城市群和 6 个地区性的小城市群，促进大、中、小不同层级规模的城市群协同发展，形成由大、中、小城市群协同发展的“5+9+6”中国城市群空间结构新体系(图 1、表 1 和图 2)。



城市群包括长江三角洲城市群、珠江三角洲城市群、京津冀城市群、长江中游城市群和成渝城市群；稳



步推进建设的 9 大区域城市群包括长三角城市群、珠三角城市群、京津冀城市群、长江中游城市群、成渝城市群、天山东半岛城市群、辽中南城市群、海峽西岸城市群、中原城市群、关中城市群、江淮城市群、北部湾城市群和天山北坡城市群；引导培育的 6 大地区性小城市群包括呼包鄂榆城市群、晋中城市群、宁夏沿黄城市群、兰西城市群、滇中城市群和黔中城市群。在分类分级建设城市群过程中，一定要先行科学编制城市群发展规划，科学测算城市群地区的资源环境承载力，建立城市群发展协调机构，建立城市群公共财政制度与公共财政储备机制，确保城市群健康稳定发展。

表 1 中国城市群的政策分类与空间结构新体系组成的基本框架表(2013 年)

序号	政策分类	城市群名称	空间范围	地级城市数 (个)	城市数 (个)	城镇数 (个)
1	重点建设的国家级城市群 (5 个)	长江三角洲城市群	上海、南京、无锡、常州、苏州、南通、扬州、镇江、泰州、杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴、舟山、台州	16	51	1027
2		珠江三角洲城市群	广州、深圳、珠海、佛山、江门、肇庆、惠州、东莞、中山、香港、澳门两个特别行政区	11	17	335
3		京津冀城市群	北京、天津、唐山、廊坊、	10	27	1009

		群	保定、秦皇岛、石家庄、沧州、承德、张家口			
4		长江中游城市群	武汉、黄石、鄂州、孝感、黄冈、咸宁、仙桃、潜江、天门、长沙、株洲、湘潭、衡阳、岳阳、益阳、常德、娄底、南昌、九江、景德镇、鹰潭、新余、抚州、宜春、萍乡、宜昌、荆州、荆门	28	61	1586
5		成渝城市群	重庆（包括万州、涪陵、渝中、大渡口、江北、沙坪坝、九龙坡、南岸、北碚、万盛、渝北、巴南、长寿、江津、合川、永川、南川、双桥、綦江、潼南、铜梁、大足、荣昌、璧山、梁平、丰都、垫江、忠县、开县、云阳、石柱 31 个县区）、成都、德阳、绵阳、眉山、资阳、遂宁、乐山、雅安、自贡、泸州、内江、南充、宜宾、达州、广安 16 个市。	16	33	2108
6	稳步建设的区域性城市群 (9个)	辽中南城市群	沈阳、大连、丹东、锦州、营口、盘锦、葫芦岛、鞍山、抚顺、本溪、辽阳、铁岭	12	27	489
7		山东半岛城市群	济南、青岛、烟台、威海、日照、东营、潍坊、淄博、泰安、莱芜、滨州、德州、聊城	13	40	740
8		海峡西岸城市群	福州、厦门、泉州、温州、汕头、漳州、莆田、宁德、潮州、揭阳、汕尾	11	23	931
9		哈长城市群	哈尔滨、大庆、齐齐哈尔、绥化、牡丹江、长春、吉林、松原、四平、辽源	10	30	547
10		中原城市群	郑州、洛阳、开封、新乡、焦作、许昌、济源、平顶山、漯河	9	23	413
11		江淮城市群	合肥、芜湖、蚌埠、淮南、安庆、池州、铜陵、马鞍山、滁州、宣城	10	14	413
12		关中城市群	西安、咸阳、宝鸡、铜川、渭南、商洛、天水	7	10	518

13		广西北部湾城市群	南宁、北海、防城港、钦州、玉林、崇左	6	9	308
14		天山北坡城市群	乌鲁木齐、石河子、昌吉、阜康、奎屯、乌苏、五家渠、克拉玛依	2	8	19
15	引导培育新的地区性城市群 (6个)	晋中城市群	太原、晋中、阳泉、忻州、临汾、长治、汾阳、孝义	6	14	267
16		呼包鄂榆城市群	呼和浩特、包头、鄂尔多斯、乌兰察布、巴彦淖尔、乌海、榆林	7	8	312
17		滇中城市群	昆明、曲靖、玉溪、楚雄	4	6	218
18		黔中城市群	贵阳、遵义、安顺、毕节、凯里(黔东南州县级市)、都匀(黔南州县级市)	4	9	284
19		兰西城市群	兰州、白银、西宁、海东、定西、临夏市(县级)	5	6	182
20		宁夏沿黄城市群	银川、吴忠、石嘴山、中卫	4	6	81
城市群合计		20	191	191	422	11787
全国总计		20		288	660	19410

五、亟待研究的主要问题与对策建议

1、城市群亟待研究的若干问题

- (1) 城市群空间范围的识别标准与边界界定
- (2) 城市群在国家新型城镇化和经济社会发展的战略地位与作用
- (3) 国际上城市群发展的成功经验及对中国的借鉴
- (4) 中国城市群形成发育的基本特征与存在的现实问题
- (5) 中国城市群形成发育的空间组织格局
- (6) 中国城市群形成发育的资源环境承载力分析
- (7) 中国城市群形成发育的资源环境保障程度分析
- (8) 中国城市群形成发育与综合交通运输体系建设
- (9) 中国城市群发育中的环境污染与生态环境问题
- (10) 五大国家级城市群发展目标与建设重点
- (11) 九大区域性城市群发展目标与建设重点
- (12) 六大地区性城市群发展目标与建设重点

- (13) 中国城市群形成发育的区域协调机制
- (14) 中国城市群建设与发展中的公共财政制度探索
- (15) 中国城市群总体规划编制方法与技术规程探索

2、城市群选择与发育的几点对策建议

(1) 科学认识和理解城市群形成发育的客观标准与自然规律。城市群是工业化和城镇化发展到较高阶段的产物，也是都市区和都市圈发展到高级阶段的产物，城市群的形成发育是一个长期的自然过程。当一个城市群内部的各城市之间突破行政区划束缚，按照规划同编、产业同链、城乡统筹、交通同网、信息共享、金融同城、市场同体、科技同兴、环保同治、生态同建的要求，基本实现了群内产业发展布局一体化、基础设施建设一体化、市场建设一体化、城乡统筹与城乡建设一体化、环境保护与生态建设一体化、社会发展与社会保障体系建设一体化等六大一体化时，就达到了城市群发育的客观标准，就形成了真正意义上的经济共同体、利益共同体和命运共同体。因此，要充分认识到城市群建设的长期性和艰巨性，要遵循城市群发育的阶段性规律，逐步培育，持续建设，避免操之过急、一哄而上、脱离实际催生城市群。与此同时，建议科学区分城市群和城镇群在群组结构、数量构成、发育规模、竞争能力、相互关系、空间分布、发展前景等方面存在的本质区别，避免在政府文件中将城市群、城镇群和经济区混为一谈，避免将城市群一词用泛用滥。

(2) 科学划界并编制好与资源环境承载力相适应的城市群总体规划。在分类分级建设城市群过程中，建议采取定性定量相结合的系统集成方法，适当照顾行政区划的完整性，科学识别出每一个城市群的空间范围，科学测算城市群地区的资源环境承载力和资源环境保障程度，以此为基础编制好与资源及生态环境承载力相适应的城市群发展总体规划，明确每个城市群作为国家不同层级经济增长中心的发展目标、空间结构和开发方向，明确每个城市群承载的“底线”和发展的“上线”，将城市群发展对资源环境的代价降到最低程度，将资源与生态环境对城市群发展的限制降到最低限度，依据资源与生态环境容量，逐步建设资源节约型和环境友好型城市群。为了编制好城市群总体规划，建议国家相关部门组织出台《城市群规划编制技术规范》，按照同一技术标准和政策尺度指导跨省级行政区域城市群和本省区域内城市群规划的编制与实施，建立城市群发展的组织协调机构，制定城市群合作公约，形成良性的协调推进工作机制，避免各自为政，各图其利。

(3) 创新城市群发展的公共财政制度与公共财政储备机制。城市群的培育与建设是多个城市的共同行为和公共义务，只有拥有了有力的公共财政支持才能得以施行和实现。建议在城市群地区设立一个类似于欧盟理事会性质的城市群公

共财政专业委员会，共同协调城市群建设的财政政策，共同行使区域财政一体化的权力。借鉴法国巴黎城市群和英国伦敦城市群对区域公共物品进行共建共享的经验，建立城市群公共财政储备制度，共建共享城市群区域公共物品，包括共建共享区域性交通、能源、环保、生态等公共设施和公共物品。同时建立城市群公共财政支出的监督体系。

(4) 发挥市场机制在城市群发育中的主体作用，建设市场主导型城市群。国际上北美大西洋沿岸城市群、五大湖城市群和日本太平洋沿岸城市群等大城市群建设的成功经验表明，凡是市场化程度越高的城市群，其发育程度就越高。建议逐步淡化我国城市群选择和培育过程中政府主导的浓厚色彩，发挥市场机制在城市群形成发育中的主体作用，坚持“市场主导、政府引导、企业主体、资源共享、市场共通、利益共享”的原则，以市场为纽带，根据城市发展需求和市场需要，调控入群的城市数量和个数，避免做过多的行政干预，按照市场运行规律，建设市场主导型城市群。通过市场主导与政府引导的双向调控，确保城市群有一个科学合理的速度、规模、体量和节奏，避免市场失灵导致城市群盲目发展，也避免政府控得过死导致城市群发育不良，努力把我国各类城市群建设成为市场化程度高、国际化程度高和发育程度高的健康城市群。

(方创琳，中国科学院地理资源所区域与城市规划研究中心主任，中国地理学会人文地理专业委员会主任，教授，博士生导师，中国城市百人论坛成员，本文根据方创琳教授在中国城市群发展高层论坛上的大会演讲录音及 PPT 综合整理)