

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

政治
建设
卷

中国道路

中国都市圈发展之路

THE DEVELOPMENT OF CHINA
METROPOLITAN AREA

蔡之兵 著

非
外
借

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

政
治
建
设
卷

“十三五”国家重点出版物出版规划项目



中国都市圈发展之路

THE DEVELOPMENT OF CHINA
METROPOLITAN AREA

蔡之兵 著

图书在版编目 (CIP) 数据

中国都市圈发展之路/蔡之兵著. —北京: 经济科学出版社, 2017. 9

(中国道路·政治建设卷)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8465 - 5

I. ①中… II. ①蔡… III. ①城市群 - 发展 - 研究 - 中国 IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 232895 号

责任编辑: 周秀霞

责任校对: 王肖楠

责任印制: 李 鹏

中国都市圈发展之路

蔡之兵 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 17.5 印张 230000 字

2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8465 - 5 定价: 53.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))



《中国道路》丛书编委会

顾 问：魏礼群 马建堂 许宏才

总 主 编：顾海良

编委会成员：（按姓氏笔画为序）

马建堂	王天义	吕 政	向春玲
陈江生	季 明	季正聚	竺彩华
周法兴	赵建军	姜 辉	顾海良
高 飞	黄泰岩	魏礼群	魏海生

政治建设卷

主 编：魏礼群 马建堂

《中国道路》丛书审读委员会

主任：吕 萍

委员：（按姓氏笔画为序）

刘明晖 李洪波 陈迈利 柳 敏

总 序

中国道路就是中国特色社会主义道路。习近平总书记指出，“中国特色社会主义这条道路来之不易，它是在改革开放三十多年的伟大实践中走出来的，是在中华人民共和国成立六十多年的持续探索中走出来的，是在对近代以来一百七十多年中华民族发展历程的深刻总结中走出来的，是在对中华民族五千多年悠久文明的传承中走出来的，具有深厚的历史渊源和广泛的现实基础”。

道路决定命运。中国道路是发展中国、富强中国之路，是一条实现中华民族伟大复兴中国梦的人间正道、康庄大道。要增强中国道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，确保中国特色社会主义道路沿着正确方向胜利前进。《中国道路》丛书，就是以此为主旨，对中国道路的实践、成就和经验，以及历史、现实与未来，分卷分册作出全景式展示。

丛书按主题分作十卷百册。十卷的主题分别为：经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设、国防与军队建设、外交与国际战略、党的领导和建设、马克思主义中国化、世界对中国道路评价。每卷按分卷主题的具体内容分为若干册，各册对实践探索、改革历程、发展成效、经验总结、理论创新等方面问题作出阐释。在阐释中，以改革开放近40年伟大实践为主要内容，结合新中国成立60多年的持续探索，对中华民族近代以来发展历程以及悠久文明传承进行总结，既有强烈的时代感，又有深刻的历史感召力和面向未来的震撼力。

丛书整体策划，分卷作业。在写作风格上注重历史与现实、理论与实践、国内与国际结合，注重对中国道路的实践与经验、过程与理论作出求实、求真、求新的阐释，注重对中国道路作出富有特色的、令人信服的国际表达，注重对中国道路为发展中国家走向现代化和为解决人类问题所贡献的“中国智慧”和“中国方案”的阐释。

在新中国成立特别是改革开放以来我国发展取得重大成就的基础上，近代以来久经磨难的中华民族实现了从站起来、富起来到强起来的历史性飞跃，中国特色社会主义焕发出强大生机活力并进入了新的发展阶段，中国特色社会主义道路不断拓展并处在新的历史起点。在这新的发展阶段和新的历史起点上，中国财经出版传媒集团经济科学出版社精心策划、组织编写《中国道路》丛书有着更为显著的、重要的理论意义和现实意义。

《中国道路》丛书 2015 年策划启动，首批于 2017 年推出，其余各册将于 2018 年、2019 年陆续推出。丛书列入“十三五”国家重点出版物出版规划项目、国家主题出版重点出版物和“90 种迎接党的十九大精品出版选题”。

《中国道路》丛书编委会

2017 年 9 月

目 录

第一章 都市圈战略的背景、内涵与界定	1
一、都市圈战略的背景 / 1	
二、都市圈战略的必要性 / 6	
三、都市圈的内涵 / 9	
第二章 我国都市圈发展战略的形成历程	18
一、空间发展战略的转变与争论 / 18	
二、城市发展战略的转变与争论 / 26	
三、都市圈战略如何产生 / 39	
第三章 都市圈形成的理论基础和内在逻辑	41
一、都市圈形成的理论支撑 / 41	
二、都市圈空间形态形成的逻辑与阶段 / 49	
三、都市圈形成四个阶段的主要特征 / 50	
第四章 都市圈基本情况与形成历程	54
一、都市圈核心城市的基本情况 / 54	
二、都市圈核心城市与外围城市的基本比较 / 72	

- 三、我国都市圈合作发展的历程 / 82
- 四、我国都市圈形成历程的基本评价 / 104

第五章 我国都市圈的发展特征比较分析 106

- 一、九大都市圈核心城市综合实力的比较 / 106
- 二、周边城市的自我发展能力比较 / 108
- 三、都市圈核心城市与外围城市的经济相互作用 / 119

第六章 九大都市圈各自发展阶段的判断 127

- 一、都市圈核心城市内部区域经济地理分布格局分析 / 127
- 二、九大都市圈核心城市与外围城市联系度比较 / 142
- 三、九大都市圈核心城市与外围市场一体化程度比较 / 156
- 四、九大都市圈核心城市与外围城市产业结构相似度比较 / 162
- 五、九大都市圈所处发展阶段的最终判断 / 177

第七章 我国都市圈发展战略的成就、 问题及原因 181

- 一、我国都市圈发展战略取得的六大成就 / 181
- 二、我国都市圈发展战略存在的六个问题 / 185
- 三、我国都市圈发展所遇问题形成的原因 / 189

第八章 中国都市圈发展的基本经验 193

- 一、以经济发展为中心 / 193
- 二、两个保障：规划和制度 / 194
- 三、满足了时间、空间与利益等三大属性要求 / 197

四、发挥了中央政府、地方政府、企业和居民的 主动性 / 200	
五、抓好了五个抓手 / 203	
第九章 十八大以来党中央关于都市圈发展的 新思想与新实践	208
一、十八大以来党中央关于都市圈发展的新思想 / 208	
二、十八大以来党中央关于都市圈发展的新实践 / 213	
第十章 新常态对都市圈发展战略提出的新要求	224
一、国家区域经济战略对都市圈发展提出的不同 要求 / 224	
二、国家产业发展战略对九大都市圈发展的产业 定位要求 / 229	
三、国家城市体系发展规划对都市圈发展的空间 布局要求 / 231	
四、国家人口规模战略对都市圈发展的规模导向 要求 / 233	
五、国家生态环境保护战略对相关都市圈的要求 / 238	
六、国家交通规划战略对相关都市圈的要求 / 240	
第十一章 都市圈发展趋势的判断、发展方向 与具体思路	242
一、都市圈未来发展趋势的十大判断 / 242	
二、都市圈发展战略的目标 / 252	
三、都市圈发展的思路 / 255	
四、结论 / 260	
参考文献 / 262	

第一章

都市圈战略的背景、 内涵与界定

都市圈作为一种特殊的城市—区域发展类型，在当前我国发展阶段中具有重要的现实意义，推动都市圈发展不仅有助于大城市的发展，同时对我国小城市的发展具有重要的促进作用。

一、都市圈战略的背景

都市圈战略的出现并逐步得到中央及地方政府的重视有其深刻的现实需求和必要性，具体而言，可以从城市经济的重要地位、城镇化进程、大城市人口政策、大小城市发展布局、区域经济发展新动力和交通网络等方面展开论述。

（一）城市经济的重要地位日益凸显

虽然我国改革始于农村的家庭联产承包责任制，但是随着沿海地区的开放，我国经济发展的中心迅速转移至城市。时至今日，城市经济已经成为我国整个经济体系的主要组成部分。

从城市规模指标看，2016年常住人口超过2 000万的城市已经有重庆市（3 372万）、上海市（2 415万人）、北京市（2 171万人）等3个，1 000万~2 000万之间的城市已经有广州市

(1 667 万人)、天津市 (1 547 万人)、成都市 (1 573 万人)、深圳市 (1 077 万人)、苏州市 (1 060 万人)、武汉市 (1 061 万人)、石家庄市 (1 049 万人)、哈尔滨市 (1 001 万人)、临沂市 (1 083 万人)、保定市 (1 017 万人)、南阳市 (1 009 万人) 等 12 个城市^①。由此可见,我国城市不仅数量多,而且规模较大,很多城市的人口比一个国家的人口数量还多,这种城市发展结构是世界上其他所有国家都不具备的。

从城市经济指标看,2016 年 GDP 超过 10 000 亿元的城市有 10 个,其中上海市和北京市的 GDP 都超过 20 000 亿元,这 10 个城市的 GDP 之和超过 16 万亿元,约占 2016 年我国 GDP 比重的 23%。城市 GDP 在 5 000 亿 ~ 10 000 亿元的个数为 24 个,3 000 亿 ~ 5 000 亿元的则有 31 个。这 65 个城市的 GDP 占我国 2016 年 GDP 的比重超过 65%,城市经济在整个国民经济中的重要地位可见一斑。

因此,基于城市经济和城市规模指标,我们可以认为中国过去三十余年的经济发展的成就很大一部分来自于城市,而且未来这种趋势仍然会继续保持,这是本书研究都市圈发展战略的背景之一。

(二) 城镇化进程仍需要进一步推进

从历史上看,我国城镇化进程推进速度极快,城镇化率自 1978 年到 2016 年这 38 年间的增速是比较惊人的,见表 1-1。

1978 ~ 2016 年的 38 年间,我国城镇化率年均增长 1.04 个百分点,如此长时间和高速度的城镇化进程在整个世界历史上都是绝无仅有的。不过,同西方发达国家城镇化后期的 70% ~ 80% 的城镇化水平相比,我国的城镇化进程还有很大的提升空间即未来

^① 数据来源于各城市 2016 年统计公报。

表 1-1 1978~2016 年中国城镇化率变化情况 单位: %

年份	城镇化率	年份	城镇化率
1978	17.92	1998	33.35
1979	18.96	1999	34.78
1980	19.39	2000	36.22
1981	20.16	2001	37.66
1982	21.13	2002	39.09
1983	21.62	2003	40.53
1984	23.01	2004	41.76
1985	23.71	2005	42.99
1986	24.52	2006	44.34
1987	25.32	2007	45.89
1988	25.81	2008	46.99
1989	26.21	2009	48.34
1990	26.41	2010	49.95
1991	26.94	2011	51.27
1992	27.46	2012	52.57
1993	27.99	2013	53.70
1994	28.51	2014	54.77
1995	29.04	2015	56.10
1996	30.48	2016	57.35
1997	31.91	年均增速	1.04

资料来源：国家统计局。

还有很多的农村人口流入城市，即使按照 70% 的城镇化率水平测算，我国未来还有 2 亿左右的农村人口会源源不断地流向城市，如果考虑到目前我国城市人口中包括的 2.4 亿左右的农民工，在达到城镇化后期水平前将有 4.4 亿左右的人口需要被城市所接纳，这对我国的城市发展是个严峻的挑战，而都市圈战略则是在特大城市开始控制人口背景下承担城市吸引人口功能的主要战略。

（三）特大城市开始控制人口流入

由于城市体系结构的不合理，大量的人口流向特大城市导致特大城市开始出现一系列的城市病问题：如交通拥堵问题，北京2016年早晚高峰堵车时间超过1.7个小时；环境污染问题，2016年东部沿海地区城市的雾霾已经成为普遍现象；生活成本急剧上涨问题，北京和上海甚至出现房价15万每平方米的小区；公共产品不足等问题，一线城市的幼儿教育和中小学教育问题已经成为重大难题。这些城市病的出现使得北上广等一线城市开始控制人口，如北京提出2020年常住人口控制在2300万以内的红线，上海提出2020年人口不超过2500万的控制目标，广州提出适度控制人口规模。因此，可以很明显地发现一线城市将在未来几年严格控制自身的人口增速和人口规模，由于这些特大城市是吸引人口的主要城市，也是未来我国城镇化进程的主要人口承担主体，在这部分主体开始控制人口流入的背景下继续保持城市体系的人口吸纳能力必须依靠都市圈战略。

（四）大城市与小城市发展的脱节

在我国的城市发展体系中存在明显的“冰火二重天”现象即大城市拥堵不堪而很多小城市则逐渐陷入人口、产业衰退和经济萧条的境地，其中很多大城市周边的小城市同样陷入了发展无力的困境，如北京市周边存在的环首都贫困带现象^①，重庆和成都市周边的成片落后区域情况。这种大城市和周边小城市发展脱节的现象一方面使得大量的人口偏好流向大城市，加剧了大城市

^① 2005年8月17日，亚洲开发银行资助的一份调查报告首次提出“环京津贫困带”的概念：在国际大都市北京和天津周围，环绕着河北的3798个贫困村、32个贫困县，年均收入不足625元的272.6万贫困人口。如果以150公里的直线距离计算，与北京接壤的河北省张家口、承德、保定三市就有25个国家级和省级贫困县。谓之“环首都贫困带”。

的城市病现象，另一方面小城市落后的发展水平难以吸纳更多的人口导致大量宝贵的土地和空间资源被浪费。根据《中国投资时报》2015年公布的鬼城指数，排名前50的鬼城都是小城市。因此，未来如何提高小城市尤其是大城市周边小城市的发展水平从而提高整个城市体系发展能力和吸纳人口能力的提升至关重要，都市圈战略则是实现这种目标的重要战略措施。

（五）区域经济格局调整需要新的空间动力

自2008年全球金融危机爆发以来，我国外向型经济发展方式受到较大影响，东部部分省市经济增速开始下滑，党的十八大以来，党中央审时度势，根据国际国内背景变化先后出台了一系列重大的包括“一带一路”倡议、京津冀协同发展战略、长江经济带战略等在内的多项重大空间格局战略来重新寻找新的空间动力，并最终在传统的东部率先发展、西部大开发、中部崛起、东北振兴四大区域战略基础上进一步形成了全新的“4+3”区域经济格局开发战略体系，这种新区域经济格局开发体系想要为我国经济发展提供新的动力同样必须依靠区域格局体系中的节点即城市或者城市群，从当前实际情况来看，通过培育以大城市为核心，以小城市为外围的都市圈体系最能够实现这一目标。

（六）高密度的交通网络开始形成

便捷的交通体系是城市形成和发展的前提条件。我国高度重视基础设施建设，截至2015年末，全国铁路营业里程、高速铁路里程、公路通车里程、高速公路里程分别达到12万公里、1.9万公里、457万公里、12万公里，分别比2012年末增长23.0%、103.1%、7.8%、24.7%；其中高铁里程占世界高铁总里程的60%以上，居世界第一，铁路快速客运网基本覆盖我国50万以上人口城市。2015年末，沿海港口万吨级以上泊位2100个，比2012年末增长38.4%，民航运输机场206座，增长12.6%。

2015 年末，海运船队运力规模达 1.6 亿载重吨，位居世界第三；与我国签署航空运输协定的国家增至 118 个，国际航线增至 663 条，通航 56 个国家和地区的 138 个城市。综合运输服务能力大幅提升。2013 ~ 2015 年，铁路、民航客运量年均增速分别达 10.1% 和 11.3%。2015 年末，铁路高等级客车比例超过 25%；全国开通运营轨道交通的城市达到 25 个，运营总里程 3 287 公里，比 2012 年末增加 1 229 公里，2013 ~ 2015 年均增长 16.9%。2015 年，沿海规模以上港口外贸货物吞吐量达 35.9 亿吨，占全球比重超过 1/3^①。因此，我国的交通网络建设成就在整个世界上都应该是数一数二的，这种便捷的交通网络运输体系为都市圈的形成奠定了良好的基础，极大地降低了小城市融入大城市的发展辐射区域内的难度。

二、都市圈战略的必要性

（一）都市圈能够缓解大城市的发展压力

从某种意义上看，我国发展水平最高的几个大城市如北上广深已经不堪重负，不管是从城市管理能力还是生态环境支撑能力看，未来要求这些城市继续吸纳大量的人口已经不切实际。解决这种问题一方面需要依靠增加我国大城市的数量^②，另一方面则可以依靠都市圈战略，通过对部分大城市实施都市圈发展战略来发展大城市周边的小城市从而形成空间发展的规模经济，依靠小

① 数据来源于交通运输部网站。

② 在城镇体系规划中已经明确了 15 个国家中心城市和 81 个区域中心城市，在 15 个国家中心城市中，除了北上广深以外的 11 个国家中心城市的发展目标都应该以北上广深当前的发展水平为目标，这 11 个国家中心城市是天津市、重庆市、南京市、杭州市、武汉市、郑州市、成都市、西安市、沈阳市、青岛市、厦门市。

城市充足的空间和资源缓解大城市的发展压力是比较科学，也是可行性比较高的一种思路。

（二）都市圈能够加快小城市的发展速度

我国目前有成千上万的小城镇和小县城，数以百计的中小城市，从目前的统计数据看，绝大部分小城市的发展水平都比较落后，既没有自己的主导产业，也不足以吸引大量的外来人口，如何促进这部分小城市的发展是我国区域经济实现均衡发展目标过程中必须解决的问题。从目前的各地的实践比较分析，依靠大城市的发展带动周边小城市的发展是比较科学也是效果比较好的思路，虽然在我国现实区域经济活动中，存在北京被周边贫困小城市包围的情形，但是从世界其他国家如东京都地区和国内其他地区如上海周边发展情况看，这种思路在促进临近大城市的小城镇发展速度和水平上应该是值得借鉴的一种思路。

（三）都市圈能够保证城镇化的持续进展

我国常住人口城镇化率水平目前只有 57%，户籍人口城镇化率只有 40% 不到，在到达城镇化后期前，少则有 15% 的提升空间，多则有 25% 的提升空间，也就是说未来将有超过 4 亿人口在城市落户，这对城市体系的吸纳人口能力提出了巨大挑战。从目前的发展实践看，我国城市体系吸纳人口的能力并不稳定甚至出现下降，近些年频繁出现的农民工荒、返乡潮给我们的城镇化进程和城市发展敲响了警钟，我们必须高度重视城市吸纳人口能力的提升，如果我国的城市体系不能持续不断地吸纳人口，大量的农村劳动力就无法从农业中转移，我国的农业规模化经营和现代化就无法实现最终导致我国整个经济发展能力的无法提升。因此，城市体系的吸纳人口能力将是未来决定我国经济能否持续健康发展的关键因素，目前依靠单个大城市的发展来吸纳人口已经难以持续，必须依靠规模更大、效率更高的都市圈战略来吸纳数