

国土与政策全覆盖 城市群和城镇体系理论

Theory of City Groups Covering the Whole Country and System of Cities and Towns

王廉 著

全域国土、三级城市群、六级城镇体、尊重、二六模型、高服方法是重要理论观点

城镇形态、五色GDP、1+N产业模式、政策资源配置，构成了全书**全覆盖理论**



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY PRESS

国土与政策全覆盖城市群 和城镇体系理论

王廉 著

Theory of City Groups Covering
the Whole Country and System of Cities and Towns



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

国土与政策全覆盖城市群和城镇体系理论/王廉著. —广州: 暨南大学出版社, 2014. 3

ISBN 978 - 7 - 5668 - 1138 - 7

I. ①国… II. ①王… III. ①城市化—研究—中国 IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 197424 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学

电 话: 总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)

传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编: 510630

网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 广州市天河星辰文化发展部照排中心

印 刷: 佛山市浩文彩色印刷有限公司

开 本: 787mm × 960mm 1/16

印 张: 13.5

字 数: 235 千

版 次: 2014 年 3 月第 1 版

印 次: 2014 年 3 月第 1 次

定 价: 38.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

序一 当前城镇化研究的代表作

城镇化是当今中国最重要的发展领域与研究热点之一，可能也是最缺乏理论体系的一个领域。

王廉先生的《国土与政策全覆盖城市群和城镇体系理论》一书，使我耳目一新，更似醍醐灌顶。本书学术创新、突出，理论见解独到，自成体系，解决了国民经济发展中的实际问题，且具有很强的操作性和可读性。近年来我也读了不少同类论著，但很少有此书这么见解独到、入木三分，且给人酣畅淋漓的感觉。从经济学、管理学与社会学的视觉看，王廉先生的大作有以下八方面的创新性突破：

一是该书理论体系完善且是多年来经济学界的扛鼎之作：作者从“全覆盖”出发统率全书，高屋建瓴，悟到了互联网时代经济理论政策制定的“全覆盖”的重要性，并以二六理论模型、五宜城镇形态、城市群三级划分、六级城镇体划分、商圈形态、五色 GDP、50% 城镇化率拐点、公共资源全覆盖等理论构成了创新体系，可以说形成了“王氏全覆盖理论”、“王廉拐点”（达到 50% 城镇化率时应加快中小城镇发展）。这也是多年来城市与经济理论界不可多得的代表性作品。

二是首次系统地提出了应尊重自然、人口、实物、行为正能量，并创立了国土空间思维决策与政策，构建起城市群、城镇体系、居民生活等的“全覆盖”理论。这一创新性的理论观点，是本书立论的基础，对解决我国目前国民经济与城镇化发展进程中面临的城乡二元问题、大中小城市协调发展问题、普惠政策问题、城乡统筹问题、城乡形态问题、可持续发展问题、地缘政治与国土国民安全问题等，均有重要的指导与推动作用。同时，这一“全覆盖”理论，还可以指导、解决我国目前在该领域中许多局部政策不得不统领全局行为的“不规范”问题。

三是从地缘政治、国土政治及安全的视角，分析研究了我国三级城市群的划分与建设。这个视角新颖，是涵盖了人文特点、自然视角与经济视野三者合一的创新，可解决我国目前行政与经济区划较为复杂的问题，有助于区域经济研究向城市群与城镇体系转变，推动结构经济时代的资源整合与区域品牌建设，从而各得其所。本书还从空间地理、黄金分割等视角，系统设计

了六级城镇或八级城乡体，为城乡一元规划建设和各类城乡形态定位指明了方向。

四是为城乡如何配置资源系统设计了政策方法、分析工具与策略路径，为解决资源配置尤其是公共资源配置的公平全覆盖明确了方法路径。并且分析了当前在我国城镇化进程中存在的主要问题，尤其是对城乡形态、城镇内部的空间构建给出了具体意见，为城镇化的空间形态建设设计了实施路径。

五是发现了城乡形态及规划中的黄金比例关系，这对提升规划水平，遵循发展规律，加快城镇化进程、速度，提高城镇化的质量与效益至关重要。

六是提出了五色 GDP 理论（有助于各类城镇产业发展的分类引导）与“五宜”城乡形态，发现了城镇体系建设的拐点，在分析了中国城镇化因 30 年政策刺激、大中城市快速发展的背景后，进一步研究了中小城镇发展“全覆盖”面临的问题，并就如何补救提出了具体意见：大中城市人口红利持续发酵，中小城镇则产生了负红利，中国城镇形态及体量在城镇化率超过 50% 时，应重视大力发展中小城镇的这一拐点，否则将贻误乡村发展。这些观点为建设美丽乡村，为城镇资源和全域资源资本化与证券化提供了理论依据。

七是提出了高端服务业倒逼产业链设计、1+N 产业成长模式、土地空间利用模式、中国三级地缘政治城市群与六级地理经济城镇体系，以及资源配置的政策路径等理论，在理论指导与应用的可操作性方面，均有创新性的重要突破。

八是为当前各级政府制定城镇化政策提供了富有参考价值的理论依据，这也是作者的出发点与该书的基本目标。如果关心、从事城镇化研究与实践工作的朋友花上三天时间认真研读，定有惊喜之获。该书上架时我当劝我的学生买来认真学习。

王廉先生的这一著作，创意如泉，妙语连珠，文风简练，“干货”厚重，自始至终体现着全覆盖的观念创新、技术创新、制度创新和管理创新。可以说，在我国城镇化的研究文献中，目前该书代表了最高水平，它必将影响中国城镇化进程中的政策制定。

能写出这样的作品，得益于王廉先生具有“四栖专家”的素质：城市规划专家、产业经济专家、企业咨询专家、文学专家。霍英东先生曾称他为“全才”和“点石成金的人”。作者以 10 余部文学作品、10 多部经济与规划咨询专著、20 余部政策设计与企业战略专著，以及 200 多篇文章的厚实基础，再加上 30 年的研究积累，才成就了此书。作者从 1988 年出版《乡村科学管理》、1994 年出版《世界城市化进程及其发展规律》、2011 年出版《中国城市



化教程》，一路走到今天的《国土与政策全覆盖城市群和城镇体系理论》出版，真可谓锲而不舍、卓尔不群。

本人在农村工业化与城镇化等领域探寻多年，因而更感到王廉先生该书的价值：可从理论指导和政策制定两个维度，帮助解决当前城市群地缘政治、各类城镇体协调发展、经济发展路径、公共资源公平配置、城镇未来形态、 $1+N$ 及高端服务业设计等问题。

期待能尽快读到王廉先生的又一新作——《底线理论》。

（序者曾任华南农业大学副校长、惠州学院院长，现为广东农村政策研究中心主任，经济学博士、教授、博导）

张岳恒

序二 做有力量的学问

一些学问有力量，一些学问没有力量，前者能促进社会进步、传递正能量，后者可能阻碍社会发展、传递负能量。读完《国土与政策全覆盖城市群和城镇体系理论》，我从心底深深地感叹：这是有力量的学问。

“全覆盖”——这是一个词，也是一个时代符号。“全覆盖理论”应当成为时代的公共语言，我认为这也正是作者的贡献所在，也是我们努力的方向。

中国城镇化被诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨誉为“21世纪世界上两件最伟大事件之一”。不管这是格氏的礼仪性语言，还是“预言”，中国城镇化所掀起的巨浪势必如排山倒海般令人惊诧、感叹、迷惘又欢欣。

然而，当前中国的城镇化理论研究却远滞后于政策设计，或者说政策制定因缺乏“大理论”指导而常常不能“自圆其说”，所以造成了思想混乱、政策打架，国家急、城镇急、社会急、国民急的现象。“理论自信”往往成了“理论自白”已是不争的事实。许多专家学者试图“为国分忧”，近年来的成果也有“惊鸿一瞥”，然而城市国土扩张性规划登堂入室，大城大跃进，小城小斩获。高层已经意识到要如何从政策上破解该难题。以研究而言，国家自然科学基金这些年没少资助这类课题。据估计，县以上政府与社会对这类研究的资助费用可以以十亿计。

我读了王廉先生的《国土与政策全覆盖城市群和城镇体系理论》后似云开日出，大时代似乎有了“大理论”，这本书可能会影响中国城镇化发展的进程，说它是划时代的文献显然也不为过。

在行文风格上，作者论证严密，文字优美且文风独特；其宏论令人荡气回肠，其以技术分析提供解决方案，优美风趣的文笔读来轻松且让人笑靥常留——解惑、解闷、解渴、解馋，具有大家风范。这是一个经历了体制内外磨砺、在市场思想领域历练了多年、积累了很深厚的底蕴，有赤子之心、坦荡胸怀，怀抱祖国民族大梦之人的厚积薄发的创新之作。

是为感叹、感悟。

（序者是暨南大学出版社副社长）

李 战

导读 中国城镇化的为何与如何

《国土与政策全覆盖城市群和城镇体系理论》实际上是国家政策从非全覆盖，如以特色、重点、实验等为主升华为社会政策全覆盖理论的研究，是针对目前城市群划分与安全建设、城镇体协调发展构建、1+N 产业模式、各类城镇经济与社会形态发展路径、GDP 理论创新、全域国土资源公平配置，加快地缘政治与地理经济时代建设而写的。相应地，它有助于解决以上涉及的问题，并认为这些问题的解决在当前是十分迫切的。

近年来，中国城镇化发展迅猛，国家全覆盖政策如“新农合”等开始实施，但城镇体系资源配置理论与空间形态等研究及全覆盖思维与政策仍与现实需要存在比较大的差距，这在很大程度上影响了中国城镇化进程中，大中小城镇协调发展、城乡一元推进、国民经济发展模式等方面的发展质量和政策制定，如城市形态不清、GDP 统计缺乏地域性和城镇定位等。有人估计，每年为城镇化决策失误埋单的数额在 5 000 亿元以上。若以 20 年计，则在 10 万亿元以上，这是理论的“苍白”而造成“价值”的负效益。

当前中国城镇化亟待解决的问题，也是本书的目标如下：

一是解决经济与社会等全覆盖问题，如城镇 1+N 产业发展语境不清、以偏概全、以全统专等问题，并力图构建互联网时代复合经济语境理论。

二是解决地缘政治及空间安全，以及地理经济城镇体问题，即城乡协调发展理论构建的问题，为全覆盖的政策制定提供依据。

三是解决在城镇化时代应实施全域、全行业、全民、全形态、全社会的国家与地方资源公平配置的问题，以减少大城市大权、小城市小权的现象。

四是对产城一体的发展模式及城镇体之间、商圈之间与未来经济上千万亿的增长点进行了分析描述。

总的来说，本书以“二六理论”开篇，以“全覆盖”理论为核心观点，据此构建了三级城市群、六级城镇体系及其行政与市场资源配置。此外还探讨了政策机制与高端服务业引领构建产业链等问题，创新性地提出了经济与城镇的空间形态、五色 GDP 理论、立体资源配置方法等。

改革开放 30 多年来，理论界所做的或应加强做的，似乎是五大类常识普及：20 世纪 80 年代普及民生与商品经济发展常识；20 世纪 90 年代普及经

济、法律、科技等科普常识；进入 21 世纪，环保健康常识成为热门话题；如今个人修养艺术与价值观成为科普价值观的一面镜子；在今天，城镇标杆治理与城镇化常识应当是又一场进步快慢的赛跑。因此，本书对地缘政治、地理经济、城镇体系、政策资源配置路径、城镇形态和五色 GDP，以及用地规律等都进行了较系统的探讨，旨在为读者提供常识与分析认知工具。

第一章是对国民经济发展中应急迫解决的理论问题，如二六全覆盖理论构建与语境进行研究；

第二章对当前城镇化全覆盖问题的讨论方式进行深入研究，如五宜城镇与五色 GDP；

第三章对发达国家城镇化历程全覆盖进行分析，以期“他山之石，可以攻玉”；

第四章根据前三章设计了城镇化进程中的城市群与城镇体系，并对全覆盖的理论方法进行研究；

第五章对如何解决当前城镇化进程中存在的问题进行讨论，如对经济等“资源配置”全覆盖进行设计；

第六章对“分析工具与方法”进行深入研究和对全书研究进行补充，并认为我们许多错误是方法不对、工具落后导致的。

本书的一些主要观点发表后，得到读者的厚爱，如 2013 年在内参《中国城市经营》（发至县级）上以“国土全覆盖城市群与城镇体系理论”为名发表后（香港中国数字化出版社也以此名在 2013 年 12 月出版），引起读者的热烈反响；2014 年 4 月《城市观察》将公开发表一篇 19 000 字的文章，同年 5 月，长沙市政府主办的《决策咨询》（发至全国地级市领导、送中央部委）也将全文转载，国务院发展中心《经济要参》将于 7 月摘发 9 000 余字。与此同时，全国有数十家网站、刊物也对其进行转发。

希望读者对本书给予指点，若有冒犯之处万望海涵。

作者
王廉

目 录

序一 当前城镇化研究的代表作	1
序二 做有力量的学问	1
导读 中国城镇化的为何与如何	1
第一章 城镇化理论语境研究	1
第一节 城镇化进程主要理论研究	2
一、研究目的与背景	2
二、研究的价值意义与方法	3
三、主要理论观点	4
四、章节构成及说明	6
第二节 城镇化辞令分析	8
一、一元城乡规划建设研究	8
二、城镇化的语言结构	10
三、实证研究分析	15
第三节 城镇化的空间语言	18
一、发现城镇化空间形态的黄金比例	18
二、空间形态语境分析	20
三、城镇体建设形态分析	24
第四节 思维语境分析	26
一、思维规划	26
二、政策理论	27
三、产业政策	30

第五节 规划语言表达	31
一、城市群语言	31
二、城镇体系语言	33
第二章 城镇化现实问题与理论分析	36
第一节 省市区地方宜加强讨论的问题	37
一、城镇现状与城市群划分标准分析	37
二、城市群与城镇体划分建设讨论	39
三、城市正副中心与交通拥堵讨论	41
第二节 需要深入讨论的几个问题	42
一、大城市肥胖病与乡村饥饿症	42
二、其他宜加强讨论的问题	45
第三节 几个重要理论问题研究	48
一、一元全覆盖统筹理论	48
二、城镇形态与 GDP 理论创新	50
三、应用研究分析	54
第三章 全球城市群与城镇体系分析	62
第一节 国际与城镇化进程分析	64
一、国际经验分析	64
二、国际城镇化进程中的教训分析	71
第二节 全球城市群与城镇体系建设分析	73
一、全球城市群建设	73
二、城镇体系建设分析	77
三、城市群与城镇体系特色建设分析	80
第三节 经济体量分析	82
一、城市群与城镇体量及治理结构	82
二、GDP 生成状况与经验	86
第四节 资源配置分析	90
一、政策资源配置	90
二、社会资源配置	91



第四章 全覆盖理论体系研究设计	95
第一节 全覆盖理论与城镇高级化	96
一、总体理论框架设计	96
二、理论模型政策描述	103
三、城市群层级政策性划分建设与指标分析	105
四、城镇体系指标分析	111
第二节 城市群与城镇体价值链理论	113
一、城市社会全覆盖价值链研究	113
二、社会与生态价值全覆盖认同分析	115
第三节 城镇产业集群与标准分析	117
一、多极商圈全覆盖理论	117
二、建设标准与模型设计	118
三、三级城市群的产业链设计	119
四、城镇体系产品与产业链设计分析	120
第四节 城市功能与用地分析	125
一、用地原则与模型	125
二、实施全覆盖标杆管理与老中青工程	128
第五章 全覆盖的政策制度机制设计	132
第一节 确立政策规划底线与边界	133
一、社会标杆管理全覆盖规划	133
二、宏观与技术政策并用	137
三、个案分析	138
第二节 城市群资源全覆盖配置政策设计	140
一、政策方向与资源配置	140
二、城市群资源配置政策	142
第三节 城镇体资源全覆盖配置政策设计	145
一、资源配置政策设计分析	145
二、配置的难点与方法	148

第四节 城市群与城镇体建设设计	149
一、全覆盖城市群建设	149
二、城镇体建设政策效益分析	153
第五节 城镇化的机制与制度分析	158
一、约束性机制	158
二、制定边缘优势、防止陷落的政策	159
三、全覆盖制度安排指引	161
第六章 城镇化研究的几种分析工具	167
第一节 城镇坐标分析方法	168
一、地缘政治与地理经济分析方法	168
二、总部经济分析方法	170
第二节 以高服倒逼设计的方法	175
一、基本分析方法	175
二、高服发展设计实践分析	179
三、高服政策机制设计分析方法	184
第三节 全方位开放体系分析方法	185
一、问题与开放体系	185
二、丝绸之路开放体系标杆实证分析	187
三、分类分析政策制定方法	188
四、以标杆管理设计政策机制与制度分析方法	194
参考文献	199
后记 影响中国城镇化进程的设计	201

第一章

城镇化理论语境研究

本章主要针对在城镇化进程中，为解决当前国民经济与社会发展中的迫切问题而进行的理论构建、语境分析，如二六全覆盖理论框架、辞令、空间形态语言、思维方式，以及城市群与城镇体系的经济社会语言表达等，以达到或推进城镇化理论政策设计；并认为这些问题不弄清楚，城镇化进程中的理论政策设计就难以高质量地推进，它既是本书的基础，也是城镇化进程中不可绕开的基本话题。

城镇化时代，是互联网复合语言时代，任何以偏概全、以全统专、以小博大或以大略小的表达方式，都是要素信息的不对称。“90平方米住房”、“以什么为中心”等的行为和表达的教训，就是一个证明。

本章理论创新要点：城镇化主要理论框架，如二六理论模型、六个全覆盖、五个尊重、立体的城镇化、地缘政治与地理经济方法、空间形态、三级城市群与六级城镇体系理论等。



中国城镇化的快速发展令人振奋不已，同时也积累了不少对未来发展具有重要制约作用的问题。

今天，我们可以腾出手来，认真讨论、研究如何 360°构建覆盖全域国土——960 万平方千米的陆地和上百万平方千米的海洋，且惠及 13 亿多全体国民的城镇化伟业的许多重大问题。城镇化是继沿海改革开放，西部大开发，东北振兴，中部崛起，各种园区、开放区、试验区及城镇迅猛发展之后的“第三次国土与政策全覆盖立体开放”，且是以城市群与城镇体系优化建设为特征的改革开放。

目前，强化城乡一元规划建设，提高城镇化的质量，将面临以下问题：语境表达需要更加清晰；城市群划分与定位需要更加合理；共享区域与国家资源可能因城市群与城镇体系规划需要更加理性，弱化或减少政策制定的经济功利性，以及中心城镇托拉斯^①造成的不公平，改变中小城镇人口负红利状况，城镇层级的权力演绎形成价值悖论；加强大中小城镇与乡村之间的联系，形成像移动与无线 WiFi 紧密的连接；城镇链外溢效应与反哺乡村价值需要充分实现最大化；减少边际效益递减、市区到乡镇间空间陷落的问题，从而使一些乡村凋零、城区公地与乡村民地的悲剧不再蒙太奇般地循环上演。

第一节 城镇化进程主要理论研究

一、研究目的与背景

1. 研究目的

本书通过研究分析，拟达以下目的：为解决当前城镇化进程中的经济发展不平衡，如城乡社会、大中小城镇产业协调发展等问题，构建全域国土城市群与城镇体系全覆盖理论，包括城乡一元规划、城镇社会建设、全行业城镇化、城镇立体形态、不同城镇的产业发展、城市群与城镇的资源配置、全社会安全管理的有序发展等；从而使中央与地方、地方与地方、人与人、城镇内部之间

^① 城镇托拉斯是借用企业垄断组织的说法，它表现为体量大或政治地位高的城市权力垄断程度高，从而抑制了体量小、行政资源配置不足的中小城镇的健康发展。

边界与底线清晰,如大中小城镇形态明确,各司其职,大到国家政治与地缘政治分工,地缘政治与城镇政治、乡俗政治,传统与现代体系构建,国家与社会资源的公平配置,小到镇社之间的发展形态等,这样可以为解决城镇化进程中城市群、城镇体系及产业政策制定的重要问题提供理论依据与政策方法。

2. 经济社会目的

本书将通过细化城镇群与城镇体系的研究及其对资源配置理论的构建,解决当前国民经济与社会急迫的生态、各类城镇体、产业、社会的和谐可持续发展等问题,理顺城市群与城镇体系、产业与社会建设、行政与市场资源配置等的关系,估计可以引导创造上百万亿的投资机会,推动创造上千万个就业岗位,设计增加上万亿税收。更重要的是可以构建起全覆盖的政策理论体系。

3. 研究背景

20多年前联合国认为并与各国达成可持续发展共识:人类社会发展必须尊重“自然”、人类创造的“实物”和一切“人力资源”,它们是人类的“三大财富”,断章取义的政策制定是有害的,这些观点在《我们共同的未来》这本阐述“可持续”理论政策及多次可持续发展大全均有阐述。

据有关专家估计,当前中国城镇化过程中因缺乏理论指导和决策失误,每年的损失以千亿计,如何减少城镇化进程中造成的决策失误,这既是理论家也是政治家的任务。

本书将针对目前城镇化进程中城市群与城镇体系缺乏全覆盖,如地缘政治、政策全域全行业制定、城市社会与国民城镇生活、城镇结构经济体系建设,以及当前的局部城市群划分、县域经济地位、GDP统计一刀切、城市正副中心规划主导、城镇形态缺乏立体规划全覆盖等问题,进行重点探讨和分析,希望相关研究者与政策制定者能从理论和政策上理顺这些关系,从而指导实践,本书的目的就达到了。

二、研究的价值意义与方法

1. 价值意义

本书旨在厘清城镇化国家治理下的国民经济与社会发展中的地缘政治、城镇体系、空间形态、产业发展及治理方式,系统地提出“国土与政策全覆盖的城镇化”、“行为尊重”与“资源配置服务公平全覆盖”,试图使区域经济融入城市群范畴、行政城镇与六级市场城镇双轨合一;从而为各类城镇形

态建设方向、目标、经济发展重点等，即为城镇化进程中迫切要解决的问题，构建起理论框架式原则。

因此，这种研究适应了互联网时代快速创新的特点，较系统地创新了城镇化理论、思维、政策制定、行为方法与形态建设模式等。

2. 研究方法

城镇化是立体的和 360° 的，也是各种要素资源复合发展的，以“全覆盖”、“共尊重”、“大公平”为主要立论。此外，空间形态、城镇形态、资源配置、五色 GDP，也是全书创新的方法和立论的重要依据，常态研究方法本书不作详细说明。

3. 底线设计

全覆盖理论更强调底线设计，它是城镇化进程中科学监管的基础，发达国家走过的路也证明了这一点，或者说底线设计（也是作者下一部书的主题）可以减少或防止顶层设计中的以偏概全、以全统专的现象。没有底线设计的顶层设计是空中楼阁。

三、主要理论观点

1. 城镇化的目的

城镇化是人们建设和享受低碳和谐、便捷交通、小康生活、自然生态、公平公正服务、安全保障、就业创业等目的过程，也是构建地理经济、地缘政治、城市社会全覆盖过程，还是传承历史、创新和丰富记忆，搭建现代服务平台，提供城镇生活全覆盖过程。

城镇化不仅是中国城镇、自然、区域经济版图的不断调整，融入全球产业体系，参与国际城镇经济版图构建，打造话语权的过程，还是联合国倡导或推动人力资源、自然资源、实物资源三大财富持续协调发展的目的。

2. 全覆盖理论观点分析

在分析研究城镇化理论时，我们可以举出诸如语言、形态、方法等观点，但最重要、最现实，或在当前制定政策中最需解决的主要理论观点，就是“全覆盖”的理论观点。没有“全覆盖”，改革开放、民主社会、法制社会、公平公正等都难以全面惠民；要实现全覆盖，其理论框架至少有如下六个方面：

（1）尊重全覆盖理论：对人、自然及一切对象的尊重，这是全覆盖理论