



中国城市发展系列研究报告之五
中国科学院地理科学与资源研究所战略研究系列报告

2016 中国城市群发展报告

方创琳 鲍超 马海涛 著



科学出版社



中国城市发展系列研究报告之五

中国科学院地理科学与资源研究所战略研究系列报告

2016

中国城市群发展报告

方创琳 鲍超 马海涛 著

国家自然科学基金重大项目(41590840)资助

科学出版社

北京

内 容 简 介

中国城市群是国家经济发展的战略核心区和国家新型城镇化的主体区,是世界经济重心第三次转移的重要载体,是世界进入中国和中国走向世界的关键门户,也是“一带一路”建设的主阵地,城市群发展的国家及国际战略地位正在显著提升。本书在对近 120 年来国内外城市群定义和界定标准精准梳理的基础上,客观分析近 35 年来中国城市群持续发展的基本特征、时空分异特点及存在的现实问题,提出重点建设 5 个国家级城市群、稳步建设 9 个区域性城市群、引导培育 6 个地区性城市群,形成大中小协同发展的“5+9+6”城市群空间新格局的科学方案,提出 20 个城市群建设重点、发展定位与空间布局方案,提出统筹建设“两带一路”上城市群,形成“以轴串群、以群托轴”的轴群式国家新型城镇化发展战略格局,提出建设创新型、绿色生态型、智慧型、低碳型、开放型、文化型、市场型和共享型城市群的战略设想与对策建议。

本书可作为各级城市发展与规划部门、各级发展和改革委员会、各级建设部门、各级环境保护部门工作人员的参考书,也可作为大专院校和科研机构相关专业研究生教材和科研工作参考用书等。

图书在版编目(CIP)数据

2016 中国城市群发展报告/方创琳,鲍超,马海涛著. —北京:科学出版社, 2016.10

(中国城市发展系列研究报告;五. 中国科学院地理科学与资源研究所战略研究系列报告)

ISBN 978-7-03-050251-3

I. ①2… II. ①方… ②鲍… ③马… III. ①城市群—发展—研究报告—中国—2016 IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 244393 号

责任编辑:杨帅英 / 责任校对:何艳萍

责任印制:张 伟 / 封面设计:图阅社

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京厚诚则铭印刷科技有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016 年 10 月第 一 版 开本:787×1092 1/16

2017 年 3 月第二次印刷 印张:22 1/2

字数:503 000

定价:158.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前言

城市群是高度一体化和同城化的城市群体,是城市之间由竞争转为竞合的“同城化”过程和“一体化”过程。2013年年底中共中央召开的历史上第一次中央城镇化工作会议、2015年年底召开的中央城市工作会议和中共中央发布的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》等一系列中央工作会议和文件首次提出把城市群作为推进国家新型城镇化的主体,国务院发布实施的国家“十三五”规划纲要等若干文件也提出把城市群作为推进国家新型城镇化的主体。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,正在肩负着世界经济重心转移和“一带一路”建设主阵地的重大历史使命,成为世界进入中国和中国走向世界的关键门户,更成为“一带一路”建设的主要阵地。可以肯定,全球城市群的发展正在进入21世纪的中国时代。

综合分析近35年来中国城市群健康发展状况可知,城市群作为国家经济发展战略核心区,强大的吸管效应仍在持续;城市群作为国家新型城镇化的主体区,城镇化水平正在逐年提高;城市群作为城市脆弱性最低的地区,可持续发展能力正在逐步提升;但城市群是环境问题集中的重灾区,仍在释放超负荷的巨量污染,也是排放强度最多的高碳区和PM_{2.5}集中排放地区,继续承载着巨大的减碳减排压力。

针对中国城市群形成与发展中存在的现实问题,本书以国家自然科学基金重大项目“特大城市群地区城镇化与生态环境耦合机理及胁迫效应”(批准号41590840)、国家自然科学基金面上项目“城市群空间扩展的生态影响机理及紧凑度调控的计算试验系统”(批准号40971101)及国家发展和改革委员会委托项目“中国未来城市群的选择格局”等项目为依托,精准梳理近120年来国内外关于城市群的定义和界定标准,客观分析近35年来中国城市群持续发展的基本特征、时空分异特点及存在的现实问题,提出重点建设5个国家级城市群、稳步建设9个区域性城市群、引导培育6个地区性城市群,形成大中小协同发展的“5+9+6”城市群空间新格局的科学方案,提出统筹建设“两带一路”上城市群,形成“以轴串群、以群托轴”的轴群式国家新型城镇化发展格局的方案,提出建设创新型、绿色生态型、智慧型、低碳型、开放型、文化型、市场型和共享型城市群的战略设想与对策建议。

本报告是继作者主编出版的《中国城市化进程及资源环境保障报告》(科学出版社,2009年)、《中国城市群发展报告2010》(科学出版社,2011年)、《中国创新型城市发展报告》(科学出版社,2013年)、《中国新型城镇化发展报告》(科学出版社,2014年)之后出版的中国城市发展系列研究报告的第5本报告,报告汇集了作者近5年来关于中国城市群的战略思考和实践经验。

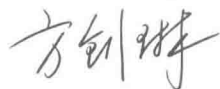
本报告以党的十八大报告、2013年中央城镇化工作会议、2015年中央城市工作会议有关精神和《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》等国家重大规划为指导,抓住城市群被列为国家实施新

型城镇化空间主体的历史机遇，系统研究了近 35 年来中国城市群形成演变和建设的若干问题。本书各章编写分工如下：

前言	方创琳
第一章 城市群基本内涵与战略地位的全新审视	方创琳
第二章 城市群选择培育与形成发育的空间格局	方创琳
第三章 城市群健康发展与存在问题的动态评估	方创琳
第四章 城市群动态演变与空间分异的基本特征	方创琳
第五章 重点建设五个国家级城市群	鲍超
第六章 稳步建设九个区域性城市群	马海涛
第七章 引导培育六个地区性城市群	鲍超
第八章 统筹建设“两带一路”上的城市群	方创琳
第九章 城市群建设的保障措施与对策建议	方创琳
附件一、附件二、附件三	方创琳

在本书编写过程中，先后得到我的同事刘盛和研究员、黄金川副研究员、鲍超副研究员、马海涛副研究员、张蕾高级工程师、王振波副研究员、李广东助理研究员、孙思奥助理研究员等的指导和帮助，我的博士研究生王婧、王洋、王德利、吴康、王岩、秦静、邱灵、吴丰林、关兴良、刘起、张舰、王少剑、李秋颖、庞博、张永姣、苏文松、刘海猛、罗奎、崔学刚，我的硕士研究生赵亚博、梁汉媚、赵杰、任宇飞、于晓华等协助搜集了大量资料、进行了数据加工和制图工作，在此对各位付出的辛勤劳动表示最真挚的感谢！

作为一名从事中国城市发展研究的科研工作者，研究中国城市群发展是作者学术生涯中的重要尝试，由于对中国城市群发展研究等热点难点问题至今尚未形成共识，学术界、政界和新闻界仁者见仁，智者见智，本书中提出的一些观点和看法也许有失偏颇，加之时间仓促，能力有限，书中缺点在所难免，恳求广大同仁批评指正！本书在编撰过程中，参考了许多专家学者的论著或科研成果，对引用部分文中都一一做了注明，但仍恐有挂一漏万之处，诚请多加包涵。竭诚渴望阅读本书的同仁们提出宝贵意见！期望本书为中国城市群的建设提供科学理论依据！



2016 年 5 月于中国科学院奥运科技园区

摘要

中国城市群是国家经济发展的战略核心区和国家新型城镇化的主体区,是世界经济重心第三次转移的重要载体,是世界进入中国和中国走向世界的关键门户,也是“一带一路”建设的主阵地,城市群发展的国家及国际战略地位正在显著提升,全球城市群的发展正在进入 21 世纪的中国时代。本书在对近 120 年来国内外城市群定义和界定标准精准梳理的基础上,客观分析近 35 年来中国城市群持续发展的基本特征、时空分异特点及存在的现实问题,提出重点建设 5 个国家级城市群、稳步建设 9 个区域性城市群、引导培育 6 个地区性城市群,形成大中小协同发展的“5+9+6”城市群空间新格局的科学方案,提出统筹建设“两带一路”上城市群,形成“以轴串群、以群托轴”的轴群式国家新型城镇化发展战略格局,提出了建设创新型、绿色生态型、智慧型、低碳型、开放型、文化型、市场型和共享型城市群的战略设想与对策建议。

【基本内涵】采用文献计量法,选取近 100 年来有关城市群的研究文献约 83332 篇(其中国外文献 32231 篇,国内文献 51101 篇)进行检索分析。从这些文献中搜索到近 100 多年来有关城市群的定义和对城市群界定的历史演变轨迹和认知脉络,得出城市群的基本内涵为:城市群是指在特定地域范围内,以 1 个超大或特大城市为核心,由至少 3 个以上都市圈(区)或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、并最终实现同城化和高度一体化的城市群体。当一个特定区域的多个城市之间为化解日益严重的城市病,由竞争转为竞合,通过规划同编、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、污染同治、生态同建的过程实现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、城乡统筹与城乡发展一体化、环境保护与生态建设一体化、社会发展与基本公共服务一体化 6 大一体化时,可以判断城市群成为真正意义上的城市群。可见,城市群是高度一体化和同城化的城市群体,城市群形成发育的过程是一个由竞争转为竞合的“同城化”过程和“一体化”过程,是一个开放的复杂巨系统和近远程要素交互作用的灰箱系统。但城市群 $\neq$ 城镇群。

【扩展过程】在经济全球化、信息化、新型工业化、交通快捷化、政策扶持和文化等驱动因素的综合影响驱动下,城市群空间范围的拓展理论上沿着从城市—都市区—都市圈—城市群(大都市圈)—大都市带(都市连绵区)这样一条时空演进主线,经历了四次拓展过程,从城市到都市区、再到都市圈,再到城市群,最后到大都市连绵带,城市群的空间范围实现了四次扩展过程,体现出城市群梯度演进和多层次性结构。每一次扩展结果使得城市群成为辐射带动能力更强的区域增长中心、国家增长中心和国际增长中心,成为主导国家和世界经济发展格局和城镇化发展格局的核心区,成为世界经济重心转移的主要承载地。

【界定标准】中国城市群空间范围识别的 10 大定量标准如下:①城市群内都市圈或

大城市数量不少于 3 个,其中作为核心城市的超大城市(市区常住人口大于 1000 万人)或特大城市(市区常住人口介于 500~1000 万人)至少有 1 个。②城市群内人口总规模不低于 2000 万人。③城市群内城镇化水平大于 60%。④城市群人均 GDP 超过 10000 美元,工业化程度较高,一般处于工业化中后期。⑤城市群经济密度大于 1500 万元/km²。⑥城市群内形成高度发达的综合运输通道和半小时经济圈、1 小时经济圈和 2 小时经济圈。⑦城市群非农产业产值比率超过 70%。⑧城市群内核心城市 GDP 中心度>45%,具有跨省际的城市功能。⑨城市群的经济外向度大于 30%,承担着世界经济重心转移承载地的功能。⑩城市群内各城市的地域文化认同感大于 70%以上,具有相似的地理环境和地域文化环境。

【国家地位】中国城市群的国家战略地位再度升级。一是一系列中央文件都把城市群作为推进国家新型城镇化主体。党的“十八大”报告把城市群作为新的经济增长极;中央城镇化工作会议首次把城市群作为推进新型城镇化的主体;中央城市工作会议首次把城市群作为推进新型城镇化的主体形态;中央经济工作会议连续提出合理布局城市群;中共中央发布的《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》把城市群作为推进国家新型城镇化的主体,50 次提到城市群;中国共产党十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出建设 8 大城市群。二是国务院若干文件提出把城市群作为推进国家新型城镇化的主体。近 6 年来,国务院相继发布的《国家“十二五”规划纲要》《国家“十三五”规划纲要》《国务院关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》《国务院关于大力实施促进中部地区崛起战略的若干意见》等文件至少 300 次提到城市群的发展与建设,甚至专门发布实施了《京津冀协同发展规划纲要》《长江中游城市群发展规划》《哈长城市群发展规划》等城市群规划的国家文件。

【国际地位】中国城市群发展的国家战略地位再度提升的同时,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,正在肩负着世界经济重心转移和“一带一路”建设主阵地的重大历史使命,成为全球经济重心转移承载的重要担当,成为世界进入中国和中国走向世界的关键门户,更成为“一带一路”建设的主要阵地,中国城市群发展的国际战略地位得到显著提升。中国城市群是 21 世纪全球城市群发展的主要阵地,是国家参与全球竞争与国际分工的全新地域单元;全球城市群的发展已经进入 21 世纪的中国时代;城市群是世界经济重心第三次转移的重要载体。

【基本特征】综合分析近 35 年来中国城市群健康发展状况可知,城市群是国家经济发展战略核心区,强大的吸管效应仍在持续;城市群是国家新型城镇化的主体区,城镇化水平正在逐年提高;城市群是城市脆弱性最低的地区,可持续发展能力正在逐步提升;城市群是环境问题集中的重灾区,仍在释放超负荷的巨量污染;城市群是排放强度最多的高碳区和 PM_{2.5} 集中排放地区,继续承载着巨大的减碳减排压力。

【存在问题】近 35 年来我国城市群在选择中存在的突出问题包括:城市群作为推进国家城镇化主体的战略地位被过分夸大高估,城市群空间范围一扩再扩,违背了国家建设城市群的基本初衷,城市群的选择受制于强烈的政府主导,脱离了发育的最基本标准,城市群选择过多地迁就了地方利益,影响到了国家战略安全大局,城市群成为雾霾等生态环境问题集中激化的敏感地区和重点治理地区。城市群在发展中存在着发育程度低、

紧凑程度低、投入产出效率低和资源环境保障程度低等“四低”问题；出现了过多的政府主导与行政干预、过高的发展前景估计、过密的集聚负效应和过大的发展差距等“四过”问题；部分城市群建设中，不顾条件盲目跟风争相纳入国家战略、不顾红线相圈地造城运动、不顾深度合作争相重复建设、不顾资源环境承载力滋生了区域剥夺行为等“四不顾”问题。我国大部分城市群规划研究中缺失统一的城市群识别标准、缺失规范的统计数据、缺失明确的归口管理机关、缺失公认的规划编制办法与执业制度、缺失权威的城市群规划法律地位。

【空间格局】从推进国家新型城镇化的政策角度出发，构建由5个国家级城市群、9个区域性城市群和6个地区性城市群组成的“5+9+6”的中国城市群空间结构新格局，形成“以轴串群、以群托轴”的轴群式国家新型城镇化发展战略格局。到2014年止，中国城市群总面积占全国的28.17%，城市建设用地面积占全国的68.7%，总人口占全国的68.09%，城镇人口占全国的73.12%，经济总量占全国的82.46%，第一产业增加值占全国的59.54%，第二产业增加值占全国的93.51%，第三产业增加值占全国的77.07%，社会消费品零售总额占全国的81.59%，全社会固定资产投资占全国的75.14%，实际利用外资占全国的90.53%，进出口总额占全国的90.3%，地方财政收入占全国的83.39%，年末金融机构存款余额占全国的84.4%，本地电话用户数占全国的75.19%，移动电话用户数占全国的83.73%，国际互联网用户数占全国的95.89%，高等学校在校学生数占全国的93.79%，专利授权量占全国的83.57%。体现出城市群内的各种生产要素总体呈现出动态集聚趋势。

【重点建设五个国家级城市群】国家级城市群包括京津冀城市群、长江三角洲城市群、珠江三角洲城市群、长江中游城市群和成渝城市群。2014年国家级城市群总面积占全国的9.78%，总人口占全国总人口的35.54%，城镇人口占全国的39.64%，现价GDP占全国的47.67%，实际利用外资占全国的58.29%，社会消费品零售总额占全国的46.73%，财政收入占全国的51.23%，年末金融机构存款余额占全国的55.02%，城乡居民储蓄年末余额占全国的46.1%。国家级城市群在全国经济社会发展中基本上占据了半壁江山，是对国家经济社会发展贡献最大的城市群，主导着国家经济发展的命脉。

【稳步建设九个区域性城市群】区域级城市群包括辽中南城市群、山东半岛城市群、海峡西岸城市群、哈长城市群、中原城市群、江淮城市群、关中城市群、广西北部湾城市群、天山北坡城市群共9个城市群。2014年区域级城市群总面积占全国的11.39%，总人口占全国的25.66%，城镇人口占全国的26.72%，现价GDP占全国的28.29%，实际利用外资占全国的28.74%，财政收入占全国的25.49%，年末金融机构存款余额占全国的22.78%，城乡居民储蓄年末余额占全国的23.67%。区域级城市群在全国经济社会发展中基本上占据了30%的经济地位。

【引导培育六个地区性城市群】地区性城市群包括晋中城市群、滇中城市群、黔中城市群、兰西城市群、呼包鄂榆城市群和宁夏沿黄城市群共6个城市群。2014年地区级城市群总面积占全国的7%，总人口占全国总人口的6.9%，城镇人口占全国城镇人口的6.75%，现价GDP占全国经济总量的6.51%，实际利用外资占全国的3.51%，财政收入占全国的6.67%，年末金融机构存款余额占全国的6.58%，城乡居民储蓄年末余额占全国的6.51%。地区级城市群在全国经济社会发展中基本上占据了6%~7%的经济地位。

【**京津冀城市群**】包括北京、天津两大直辖市，以及河北省的石家庄、唐山、秦皇岛、保定、张家口、承德、沧州、廊坊 8 个地级市，是我国经济最具活力、开放程度最高、创新能力最强、吸纳人口最多的地区之一。依据《京津冀协同发展规划纲要》，未来将京津冀城市群建成以首都为核心的世界级城市群，区域整体协同发展改革引领区、全国创新驱动经济增长新引擎、生态修复环境改善示范区，形成“一核（首都发展核）、双城（北京、天津）、三轴（京津发展主轴、秦京保石发展次轴、秦唐津沧沿海发展次轴）、四区（中部核心功能区、东部滨海发展区、南部功能拓展区和西北部生态涵养区）、多节点”的空间布局。其中：北京市发展定位为全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心；天津市发展定位为全国先进制造研发基地、北方国际航运核心区、金融创新运营示范区、改革开放先行区；河北省发展定位为全国现代商贸物流重要基地、产业转型升级试验区、新型城镇化与城乡统筹示范区、京津冀生态环境支撑区。

【**长江三角洲城市群**】包括直辖市上海市，江苏省的南京、无锡、常州、苏州、南通、扬州、镇江、泰州，以及浙江省的杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴、舟山、台州 15 个地级市，是我国经济最为发达、城市化程度最高、最具有竞争力的城市群，是国际公认的六大世界级城市群之一。未来将长江三角洲城市群建成亚太地区重要的国际门户，全球重要的现代服务业和先进制造业基地，中国率先发展的世界级城市群。形成“一核（上海）、两心（南京和杭州）、一带（南京-上海-杭州-宁波-舟山构建的京沪杭产业发展与城镇密集带）、三轴（南通-上海-宁波沿海发展轴、扬州-泰州-南通沿江发展轴、南京-湖州-杭州沿铁路发展轴）”的空间格局。

【**珠江三角洲城市群**】包括广东省的广州、深圳、珠海、佛山、江门、肇庆、惠州、东莞、中山 9 个地级市以及香港、澳门，是我国城市群中经济最有活力、城市化率最高的地区。未来将珠江三角洲城市群建设成世界先进制造业和现代服务业基地，中国“21 世纪海上丝绸之路”的战略枢纽和开展“南南合作”的国际交往中心，全国重要的经济中心、深化改革与社会治理创新先行区，与港澳共建更具全球竞争力、以人为本、可持续发展的世界级城市群。形成“两核（广州、深圳）、三圈（广佛肇经济圈、深莞惠经济圈、珠中江经济圈）、三主轴（广州-东莞-深圳-香港发展主轴、广州-中山-珠海-澳门发展主轴、深圳-珠海沿海发展主轴）、一副轴（肇庆-佛山-广州-惠州发展副轴）”的总体空间格局。

【**长江中游城市群**】包括湖北省、湖南省、江西省的三大省会城市武汉、南昌、长沙，以及黄石、荆门、荆州、鄂州、孝感、黄冈、咸宁、宜昌、仙桃、潜江、天门、襄阳、株洲、湘潭、衡阳、岳阳、益阳、常德、娄底、九江、景德镇、鹰潭、新余、抚州、宜春、萍乡、上饶、吉安等 31 个地级市或省直管市，是我国地域最广、城市与城镇数量最多的城市群，是中部经济发展的关键区域。依据 2015 年 4 月国务院批复的《长江中游城市群发展规划》，未来将长江中游城市群建成中国经济的新增长极，中西部新型城镇化先行区，内陆开放合作示范区和“两型”社会建设引领区。形成以武汉、长沙、南昌为中心，依托交通线路和城镇密集带的“三心（武汉、长沙、南昌）、三轴（武汉向长沙、南昌联结的两大发展主轴和长沙-南昌发展副轴）、三群（武汉城市群、环长株潭城市群、环鄱阳湖城市群）”的总体空间布局。

【**成渝城市群**】由直辖市重庆和四川省的成都、德阳、绵阳、眉山、资阳、乐山、

自贡、泸州、内江、宜宾、遂宁、雅安、南充、达州、广安 15 个地级市组成，依据 2016 年 3 月国务院常务会议通过的《成渝城市群发展规划》，未来将成渝城市群建成引领西部开发开放的国家级城市群、长江经济带上游开放高地、统筹城乡发展示范区的战略支点、全国生态文明与生态安全建设的重要区域。形成以重庆、成都为中心，依托交通线路和城镇密集带的“两核（重庆、成都）、两圈（重庆都市圈、成都都市圈）、三轴（成渝发展主轴、成绵乐发展轴、重万宜发展轴）、多节点”的总体空间格局。

【辽中南城市群】包括沈阳、大连、丹东、锦州、营口、盘锦、葫芦岛、鞍山、抚顺、本溪、辽阳和铁岭 12 个地级市，是国家东北老工业基地振兴的核心城市群和老工业基地振兴发展的重要先行区，也是东北地区融入全球化进程的首要区域。未来将辽中南城市群建成国家老工业基地振兴发展先行区、面向东北亚开放的重要枢纽、经济社会发展先行区和产业结构优化先导区。形成“双核（沈阳和大连）、一轴（沈大发展主轴）、一带（辽宁南部沿海经济带）”的空间格局。

【山东半岛城市群】包括济南、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 个地级市，包含山东半岛蓝色经济区、黄河三角洲高效生态经济区以及省会城市群经济圈三个战略区域。未来将山东半岛城市群建成国家创新驱动和转型发展先行区、四化同步发展示范区、中日韩深度合作战略高地、国际著名旅游目的地和东部沿海地区重要增长极。建成“双核（济南和青岛）引领、轴带（济青聊发展带和沿海城镇发展带，京沪、滨临、烟青、德东和青泰城镇发展轴）展开、七区（济南、青岛、烟威、东滨、潍坊、聊城、德州七个都市区）支撑、网络发展”的空间格局。

【海峡西岸城市群】包括福建省的福州、厦门、漳州、泉州、莆田、宁德 6 市，广东省的潮州、揭阳、汕头、汕尾 4 市，浙江省的温州 1 市，共 11 个地级市，是加强两岸交流合作、推动两岸关系和平发展的重要前沿平台和纽带，是海峡西岸经济区的核心组成部分，是服务祖国统一大业的海岸型城市群。未来将海峡西岸城市群建设成两岸人民交流合作的先行区、国际合作的重要窗口、我国重要的自然和文化旅游区、东部沿海地区先进制造业的重要基地、辐射中西部的沿海增长极。形成分工明确、布局合理、功能互补、错位发展的“一带（沿海发展带）、四轴（福州-宁德-温州发展轴、厦门-漳州发展轴、泉州-莆田发展轴和汕头-潮州-揭阳发展轴）、六区（温州沿海发展区、闽江口发展区、湄洲湾发展区、泉州湾发展区、厦门湾发展区、粤东沿海发展区）”的网状空间开发格局。

【中原城市群】包括郑州、洛阳、开封、新乡、焦作、许昌、济源、平顶山、漯河 9 市，未来将中原城市群建成支撑全国经济增长的重要增长极、全国重要的现代综合交通枢纽和物流中心、华夏历史文明传承创新区，以及全国重要的高新技术产业、先进制造业和现代服务业基地。形成“一极（郑州）、两轴（沿陇海发展轴和沿京广发展轴）、多中心（洛阳为副中心城市，开封、平顶山、新乡、焦作、许昌等 5 个城市发展成为百万人以上的中心城市，漯河、济源 2 个城市发展成为 50 万人以上的中心城市）”的空间格局。

【哈长城市群】包括黑龙江省的哈尔滨、大庆、齐齐哈尔、绥化、牡丹江和吉林省的长春、吉林、松原、四平、辽源 10 个地级市，是全国重要的老工业基地和最大的商

品粮基地，也是东北地区城市群的重要组成部分和中国面向东北亚地区开放合作的重要门户。未来将哈长城市群建成东北老工业基地振兴发展重要增长极、北方开放重要门户、老工业基地体制机制创新先行区和绿色生态城市群。形成“双核（哈尔滨和长春）、一轴（哈长发展主轴）、两带（哈大齐牡发展带和长吉图发展带）”的空间格局。

【江淮城市群】包括合肥、芜湖、蚌埠、淮南、安庆、池州、铜陵、马鞍山、滁州、宣城 10 市，是长江经济带上重要的先进制造业集聚区、科教创新集中区和商贸物流集散地。未来将江淮城市群建成安徽崛起的战略支点、国家自主创新示范区、泛长江三角洲的制造业基地和中部地区东向发展的“门户城市群”，成为长江三角洲城市群的有机组成部分。推进合肥都市圈一体化和合-芜-蚌国家自主创新示范区建设，形成“两核（合肥和芜湖）、两带（皖江城镇发展带和合-芜-蚌城镇发展带）、多中心”的空间格局。

【关中城市群】包括陕西省的西安、咸阳、宝鸡、铜川、渭南、商洛、延安，甘肃省的天水、庆阳、平凉，共 10 个地级市，是黄河中上游最具活力和潜力的经济区。未来将关中城市群建成丝绸之路经济带的战略支撑点、华夏文明传承示范区、中西部地区产业发展引领区、革命圣地推进新型城镇化示范区和军民融合型产业结构转型升级的示范基地。形成“一主（西安和咸阳构成的关中城市群核心区）、两副（延安和宝鸡）、两带（丝绸之路经济带陕西段城镇发展主轴带和革命圣地-华夏古都城镇发展主轴带）、多中心”的空间格局。

【广西北部湾城市群】包括广西的南宁、北海、钦州、防城港、玉林、崇左 6 个地级市和东兴、凭祥、北流 3 个县级市，共 9 个城市，是我国西部大开发地区唯一的沿海区域，中国-东盟自由贸易区的核心城市群和海湾型城市群。未来将广西北部湾城市群建成中国-东盟开放合作的物流基地、商贸基地、加工制造基地和信息交流中心，成为带动支撑西部大开发的战略高地、西南中南地区开放发展新的战略支点、21 世纪海上丝绸之路和丝绸之路经济带有机衔接的重要国际区域经济合作区。形成“一核（南宁发展核心）、一轴（“南宁—滨海”发展轴）、一走廊（玉崇发展走廊）”的空间格局。

【天山北坡城市群】包括新疆维吾尔自治区的乌鲁木齐、昌吉、米泉、阜康、石河子、乌苏、奎屯、克拉玛依和五家渠等 9 个城市，是中国面向中亚合作的陆桥门户型城市群。未来将天山北坡城市群建成我国面向中亚、西亚地区对外开放的陆路交通枢纽和重要门户，全国重要的能源基地，我国进口资源国际大通道的咽喉地带，西北地区重要的国际商贸中心、物流中心和对外合作加工基地，国家重要的石油天然气化工、煤电、煤化工、机电工业及纺织工业基地。形成“一核（乌鲁木齐核心）、两轴（乌鲁木齐-昌吉-石河子-奎屯-乌苏城镇发展主轴和乌鲁木齐-阜康-五家渠城镇发展次轴）、多中心”的空间发展格局。

【晋中城市群】包括太原、晋中、阳泉、忻州、长治、临汾 6 个地级市以及孝义、汾阳 2 个山西省直辖县级市。未来将晋中城市群建成国家重要的能源基地与先进制造业基地、山西省国家资源型经济转型综合配套改革的核心示范区、中国内陆及环渤海联动发展的重要增长极。形成“一圈（太原-晋中同城化都市圈）、两核（由太原市区和晋中市构成城镇发展主核，以及介休、孝义和汾阳构成的城镇发展副核）、两轴（连接忻州、城镇发展主核、城镇发展次核、临汾的城镇发展主轴，以及连接城镇发展主核和长治的城镇发展次轴）、四极（忻州、临汾、长治、阳泉）”的总体布局格局。

【呼包鄂榆城市群】包括内蒙古自治区的呼和浩特、包头、鄂尔多斯、乌兰察布、巴彦淖尔、乌海，以及陕西省的榆林等 7 个地级市，是黄河流域具有增长潜力的节点城市群。未来将呼包鄂榆城市群建成全国重要的能源与煤化工基地、稀土新材料产业基地和农畜产品加工基地、国家向北开放的战略高地和经济增长极、北方地区重要的冶金和装备制造业基地。形成“一核（呼和浩特）、两轴（沿黄城镇发展主轴和沿包头-西安铁路交通线的城镇发展次轴）、两圈（由呼和浩特-包头-鄂尔多斯构成的品字形金三角，由其他四个地级市构成的大金三角）”的总体布局。

【黔中城市群】包括贵州省的贵阳、遵义、安顺、毕节 4 个地级市，以及黔南布依族苗族自治州的都匀市、黔东南苗族侗族自治州的凯里市等县市，是我国西部地区重点培育的城市群之一，是贵州省经济社会发展的核心。未来将黔中城市群建成国家重要的能源资源深加工、特色轻工业基地和西部地区装备制造业基地，以及国家文化旅游发展创新区、全国山地新型城镇化试验区、东西互动合作示范区和西南地区商贸物流中心。形成“一核（贵阳市）、两轴（连接遵义、贵阳、安顺的城镇化发展主轴和连接毕节、贵阳、都匀、凯里的城镇化发展次轴）、五极（遵义、安顺、毕节、都匀及凯里）”的总体布局。

【滇中城市群】包括云南省昆明、曲靖、玉溪、楚雄 4 个地级市，是中国面向东南亚合作的重要城市群，是云南省经济社会发展的核心。未来将滇中城市群建成中国西部特色鲜明、竞争力较强的门户城市群，以及中国面向西南开放桥头堡的核心区、云南省全面发展的战略核心区。形成“一核（昆明）、两轴（连接昆明、玉溪、曲靖的南北向城市群发展主轴和连接昆明、楚雄的东西向城市群发展主轴）、三极（曲靖、玉溪和楚雄）”的总体布局。

【兰西城市群】包括兰州、白银、西宁、定西、临夏、海东 5 地市，是黄河上游多民族地区的核心城市群，是甘肃和青海两省经济社会发展的核心。未来将兰西城市群建成丝绸之路经济带上具有国际竞争力的战略节点，国家重要的现代制造业基地和循环经济示范区，西北地区综合交通枢纽、商贸物流中心和科研创新基地，西北内陆开发开放的战略支点。形成“两核（兰州市，西宁市）、两轴（沿兰新铁路的城镇发展主轴，沿京藏高速公路宁夏-兰州段和兰州-海口高速公路的城镇发展次轴）、多点”的总体布局。

【宁夏沿黄城市群】包括宁夏回族自治区银川、石嘴山、吴忠、中卫 4 个地级市，是宁夏回族自治区经济社会发展的核心区域。未来将宁夏沿黄城市群建成全国重要的能源化工和新材料基地、中国面向穆斯林国家和地区的经济文化交流中心、西北地区人与自然和谐发展示范区、宁夏经济社会发展的辐射源。形成“一核（银川市）、三点（石嘴山市、吴忠市、中卫市）、一带（沿黄河城市发展带）”的总体布局。

【两带一路上的城市群】是指丝绸之路经济带、长江经济带和 21 世纪海上丝绸之路上的城市群，由“两带一路”筑成的“H”型城乡发展总格局决定着中国城市群的空间配置格局。未来要优先建设西部丝绸之路经济带轴线及城市群，稳步建设中部长江经济带轴线及城市群，优化提升东部 21 世纪海上丝绸之路轴线及城市群，推动城市群发展格局由“T”型格局转变为“H”型格局。

【长江经济带上的城市群】长江经济带是推动我国区域发展格局由“T”字型战略格局转变为新常态下“H”战略格局的重要支撑带，包括 1 个世界级城市群（长江三角洲

城市群)、2个国家级城市群(长江中游城市群和成渝城市群)和3个地区性城市群(江淮城市群、滇中城市群和黔中城市群),形成了“1+2+3”分级梯度发展的城市群空间组织格局。发育在长江沿江的6大城市群是推动长江经济带新型城镇化的空间主体,但在发育过程中存在着城市群空间范围界定脱离发育标准、带有强烈的政府主导性,整体发育程度弱于沿海城市群,越往下游城市群发育程度减弱,资源与生态环境保障形势严峻,城市群内部城市之间竞争大于合作,缺乏一体化统筹协调机制等战略问题。为此,建议以流域一体化和交通一体化为主线,推进长江经济带城市群建设的一体化和市场化进程,构建“1+2+3”分级梯度发展的长江经济带城市群新格局;以差异化驱动力为支撑,因地制宜地突出各级各类城市群发展优势与建设重点。

【丝绸之路经济带上的城市群】丝绸之路经济带包括1个国家级城市群(成渝城市群)、2个区域性城市群(关中城市群、天山北坡城市群)、5个地区性城市群(兰西城市群、滇中城市群、黔中城市群、宁夏沿黄城市群和呼包鄂榆城市群)共8个城市群,组成“1+2+5”的城市群格局。这些城市群的建设将形成面向中亚、南亚、西亚国家的通道、商贸物流枢纽、重要产业和人文交流基地。未来把城市群建成丝绸之路经济带新型城镇化的主体、丝绸之路经济带经济增长的战略核心区和未来增长最具潜力与活力的地区,成为丝绸之路经济带主体功能区中的重点开发区和优化开发区。未来重点把成渝城市群建成丝绸之路经济带具有国际影响力的国家级城市群,把关中城市群天山北坡城市群建成丝绸之路经济带具有区域竞争力的区域性城市群,把兰西城市群、滇中城市群、黔中城市群、宁夏沿黄城市群和呼包鄂榆城市群建成带动丝绸之路经济带不同区段具有地区影响力的地区性城市群。

【保障措施】在中国城市群建设过程中,需要按照创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展五大发展理念,实施创新驱动发展战略,建设创新型城市群;实施绿色生态战略,建设绿色生态型城市群;全面加快对外开放步伐,建设国际型城市群;大力发展智慧产业,建设智慧型城市群;有序发展低碳产业,建设低碳型城市群;实施文化传承战略,强化城市群建设的地域文化认同感,建设文化型城市群;强化市场机制在城市群形成发育中的主导作用,建设市场主导型城市群;构建与全球供应链密切关联的现代产业体系,建设利益共享型城市群。

【政策建议】实现中国城市群发展战略和建设目标,需要通过建立组织协调、公共财政、法律法规和资源环境保障等四大保障机制,明确国家归口管理机关,组建国家级城市群协调发展管理委员会和跨城市的行业协调组织;建立城市群公共财政机制和公共财政储备制度;推进城市群一体化发展的立法工作,制定城市群合作公约,修订《城乡规划法》,增补城市群规划的内容;出台《城市群规划编制审批办法》《城市群规划实施管理条例》和城市群规划技术导则,建立城市群规划执业制度,引导城市群科学规划,加强城市群资源环境保障能力和可持续发展能力建设;规范统计标准数据,编制并出版中国城市群统计年鉴。

目 录

前言

摘要

第一章 城市群基本内涵与战略地位的全新审视	1
第一节 如何精准定义和界定城市群	1
一、如何科学定义城市群	1
二、如何精准界定城市群	15
第二节 高度升级的城市群发展国家战略地位	21
一、中共中央系列文件提出把城市群作为推进国家新型城镇化主体	21
二、国务院若干文件提出把城市群作为推进国家新型城镇化的主体	23
第三节 显著提升的城市群发展国际战略地位	27
一、中国城市群是 21 世纪全球城市群发展的主要阵地	27
二、中国城市群是世界经济重心第三次转移的重要载体	28
三、中国城市群是世界进入中国和中国走向世界的关键门户	31
四、中国城市群是“一带一路”建设的主要阵地	33
第四节 近 100 年来城市群研究进展的文献计量分析	34
一、国际城市群研究进展的文献计量分析	37
二、国内城市群研究进展的文献计量分析	39
主要参考文献	42
第二章 城市群选择培育与形成发育的空间格局	45
第一节 城市群选择培育的基本依据与思路	45
一、以全国主体功能区规划 4 大功能区为基本依据	45
二、以全国城镇体系规划的“一带七轴多通道”为基本骨架	46
三、以中国科学院提出的中国城市群“15+8”格局为基础方案	47
四、以中国城市群划分的相关学术方案为重要补充	50
第二节 构建“5+9+6”的中国城市群空间组织新格局	52
一、中国城市群“5+9+6”空间组织格局的基本框架	52
二、中国城市群“5+9+6”空间组织格局的分级建设思路	60
三、中国城市群“5+9+6”空间组织格局形成“轴群式”格局	69
主要参考文献	71
第三章 城市群健康发展与存在问题的动态评估	73
第一节 近 5 年来中国城市群发展报告实施的综合评估	73
一、提出的城市群概念与识别标准得到普遍认可,地位空前升级	73
二、提出的城市群空间组织格局均被国家文件及重大规划采用	77

第二节	近 35 年来中国城市群健康发展的基本特征	81
一、	城市群是国家经济发展战略核心区, 强大的吸管效应仍在持续	81
二、	城市群是国家新型城镇化主体区, 城镇化水平与质量逐年提高	84
三、	城市群是城市脆弱性最低的地区, 可持续发展能力在逐步提升	88
四、	城市群是环境问题集中的重灾区, 仍在释放超负荷的巨量污染	90
五、	城市群是排放强度最大的高碳区: 继续承载着巨大的减碳压力	93
第三节	近 35 年来中国城市群选择与发展存在的突出问题	95
一、	城市群选择中存在的突出问题	95
二、	城市群发展中存在的突出问题	97
	主要参考文献	107
第四章	城市群动态演变与空间分异的基本特征	108
第一节	近 35 年来中国城市群经济发展的时空分异特征	108
一、	城市群经济总量与经济结构的时空分异特征	108
二、	城市群经济地位及对国家贡献的时空分异特征	114
三、	城市群内外投资的时空分异特征	121
四、	城市群财政金融的时空分异特征	122
第二节	近 35 年来中国城市群社会发展的时空分异特征	125
一、	城市群城镇化水平的时空分异特征	125
二、	城市群收入水平的时空分异特征	127
三、	城市群创新水平的时空分异特征	130
四、	城市群通信水平的时空分异特征	132
第三节	近 35 年来中国城市群环境污染的时空分异特征	134
一、	城市群水环境污染的时空分异特征	135
二、	城市群大气环境污染的时空分异特征	136
三、	城市群固体废弃物污染的时空分异特征	137
	主要参考文献	138
第五章	重点建设五个国家级城市群	139
第一节	京津冀城市群	139
一、	建设现状与存在问题	139
二、	发展定位与发展目标	142
三、	建设重点与空间布局	143
第二节	长江三角洲城市群	146
一、	建设现状与存在问题	146
二、	发展定位与发展目标	149
三、	建设重点与空间布局	150
第三节	珠江三角洲城市群	153
一、	建设现状与存在问题	153
二、	发展定位与发展目标	155
三、	建设重点与空间布局	157
第四节	长江中游城市群	160

一、建设现状与存在问题	160
二、发展定位与发展目标	163
三、建设重点与空间布局	164
第五节 成渝城市群	166
一、建设现状与存在问题	167
二、发展定位与发展目标	170
三、建设重点与空间布局	171
主要参考文献	174
第六章 稳步建设九个区域性城市群	175
第一节 辽中南城市群	175
一、发展现状与存在问题	175
二、发展定位与发展目标	178
三、空间布局与建设重点	179
第二节 山东半岛城市群	181
一、发展现状与存在问题	182
二、发展定位与发展目标	184
三、空间布局与建设重点	186
第三节 海峡西岸城市群	189
一、发展现状与存在问题	190
二、发展定位与发展目标	192
三、空间布局与建设重点	193
第四节 中原城市群	195
一、发展现状与存在问题	196
二、发展定位与发展目标	198
三、空间布局与建设重点	199
第五节 哈长城市群	201
一、发展现状与存在问题	202
二、发展定位与发展目标	203
三、空间布局与建设重点	204
第六节 江淮城市群	208
一、发展现状与存在问题	209
二、发展定位与发展目标	210
三、空间布局与建设重点	211
第七节 关中城市群	214
一、发展现状与存在问题	214
二、发展定位与发展目标	216
三、空间布局与建设重点	217
第八节 广西北部湾城市群	220
一、发展现状与存在问题	221
二、发展定位与发展目标	222

三、空间布局与建设重点.....	223
第九节 天山北坡城市群.....	225
一、发展现状与存在问题.....	225
二、发展定位与发展目标.....	227
三、空间布局与建设重点.....	228
主要参考文献	230
第七章 引导培育六个地区性城市群.....	232
第一节 晋中城市群.....	232
一、建设现状与存在问题.....	232
二、发展定位与目标.....	235
三、建设重点与空间布局.....	237
第二节 呼包鄂榆城市群.....	239
一、建设现状与存在问题.....	239
二、发展定位与目标.....	242
三、建设重点与空间布局.....	243
第三节 黔中城市群.....	245
一、建设现状与存在问题.....	245
二、发展定位与发展目标.....	248
三、建设重点与空间布局.....	249
第四节 滇中城市群.....	251
一、建设现状与存在问题.....	251
二、发展定位与发展目标.....	254
三、建设重点与空间布局.....	255
第五节 兰西城市群.....	257
一、建设现状与存在问题.....	257
二、发展定位与发展目标.....	259
三、建设重点与空间布局.....	260
第六节 宁夏沿黄城市群.....	262
一、建设现状与存在问题.....	263
二、发展定位与发展目标.....	265
三、建设重点与空间布局.....	267
主要参考文献	268
第八章 统筹建设“两带一路”上的城市群.....	269
第一节 “两带一路”筑成H形城市群配置格局.....	269
一、建设“两带一路”H形城乡发展格局的战略意义及目标.....	270
二、建设“两带一路”H形城乡发展格局的战略思路.....	270
第二节 稳步建设长江经济带上的城市群.....	271
一、长江经济带城市群的基本构成与建设的战略地位.....	272
二、长江经济带城市群“1+2+3”的空间格局与分级梯度发展重点.....	274
三、长江经济带城市群可持续发展问题与对策建议.....	277