



中国城市发展系列研究报告之二
中国科学院地理科学与资源研究所战略研究系列报告

2010 中国城市群发展报告

方创琳 姚士谋 刘盛和 等 著



科学出版社



2010

中国城市群发展报告

王德 主编 中国城市出版社



中国城市发展系列研究报告之二

中国科学院地理科学与资源研究所战略研究系列报告

2010 中国城市群发展报告

方创琳 姚士谋 刘盛和 等 著

国家“十一五”科技支撑计划重大项目课题（2006BAJ14B03-01）

中国科学院知识创新工程重要方向性项目（KZCX2-YW-321-05）

中国科学院地理科学与资源研究所自主创新项目（综合研究报告）

科学出版社

北 京

内 容 简 介

城市群是我国未来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和增长极点的作用,承担着全国和地区各种生产要素流的汇聚与扩散职能,是中国未来城市发展的重要方向。本书针对中国城市群高密度集聚、高速度成长和高强度运转的现状特点以及发育程度低、紧凑程度低、投入产出效率低和资源环境保障程度低等问题,以对国际著名城市群发展经验的分析为借鉴,分析中国城市群形成发育的总体历程与驱动因素,提出中国城市群空间范围的识别标准与“15+8”的空间结构新格局;分析中国城市群形成发育现状态势与存在问题,提出中国城市群的总体发展方针、发展目标、发展战略、发展方向、建设重点、建设路径、空间布局方案 and 未来发展愿景,以及加快中国城市群健康发展的保障措施与政策建议。

本书可供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、各级环保部门的工作人员参考,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

2010 中国城市群发展报告/方创琳等著. —北京:科学出版社, 2011. 4
ISBN 978-7-03-030643-2

I. ①2… II. ①方… III. ①城市群-发展-研究报告-中国-2010
IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 050698 号

责任编辑:赵 峰 文 杨 赵 冰/责任校对:赵桂芬

责任印制:钱玉芬/封面设计:王 浩

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>

北京佳信达欣艺术印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2011 年 4 月第 一 版 开本:787×1092 1/16

2011 年 4 月第一次印刷 印张:17

印数:1—2 000 字数:375 000

定价:69.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

中国科学院地理科学与资源研究所
战略研究系列科学顾问

孙鸿烈 刘昌明 李文华 石玉林
郑 度 孙九林 陆大道 刘燕华

中国科学院地理科学与资源研究所
战略研究系列编辑委员会

主 编：刘 毅

副主编：成升魁 葛全胜 周成虎 于贵瑞 高 星

编 委：（按姓氏笔画为序）

王绍强	王金霞	刘卫东	刘纪远	孙晓敏
李召良	吴绍洪	张林秀	陆 锋	陈同斌
岳天祥	胡瑞法	夏 军	黄季焜	黄河清
康跃虎	谢高地	樊 杰		

《2010 中国城市群发展报告》编写组成员名单

- 组 长：**方创琳 研究员，中国科学院地理科学与资源研究所城市研究室主任，博士生导师
- 副组长：**姚士谋 研究员，中国科学院南京地理与湖泊研究所，博士生导师
刘盛和 研究员，中国科学院地理科学与资源研究所，博士生导师
- 成 员：**刘 勇 研究员，国务院发展研究中心发展战略与区域经济部城市室主任
- 张 舰 城市规划师，国家住房与城乡建设部城乡规划管理中心，博士
- 张 蕾 高级工程师，中国科学院地理科学与资源研究所
- 黄金川 副研究员，中国科学院地理科学与资源研究所，硕士生导师
- 鲍 超 助理研究员，中国科学院地理科学与资源研究所，博士
- 宋吉涛 助理研究员，中国科学院科技政策与管理研究所，博士
- 蔺雪芹 讲师，首都师范大学地理与旅游学院，博士
- 祁巍锋 城市规划师，浙江大学建工学院，博士
- 刘晓丽 城市规划师，国家住房与城乡建设部城乡规划管理中心，博士
- 李 铭 高级规划师，中国城市规划设计研究院，博士
- 王振波 助理研究员，中国科学院地理科学与资源研究所，博士
- 马海涛 助理研究员，中国科学院地理科学与资源研究所，博士
- 吴丰林 助理研究员，中国旅游发展研究院，博士
- 李茂勋 讲师，首都经贸大学城市学院，博士
- 邱 灵 研究助理，中国科学院地理科学与资源研究所，博士
- 王德利 研究助理，中国科学院地理科学与资源研究所，博士
- 关兴良 研究助理，中国科学院地理科学与资源研究所，博士
- 王 婧 研究助理，中国科学院地理科学与资源研究所，博士
- 邓 羽 研究助理，中国科学院地理科学与资源研究所，博士

序

中国科学院地理科学与资源研究所（简称“地理资源所”）是研究陆地表层资源环境与区域可持续发展的公益性研究所，是我国地表过程与要素相互作用基础科学研究的引领机构和资源环境基础科学数据中心，是国家区域发展、资源利用和生态建设研究领域重要的思想库和人才库；在我国地理科学、资源科学、生态环境和区域可持续发展方面发挥了科技国家队的示范引领作用。

为国家实现可持续发展提供决策支持，是地理资源所作为国立研究所和国家思想库所必须承担的责任和使命，也是我国地理与资源科学的发展传统。中国科学院知识创新工程实施以来，地理资源所主持完成了全国主体功能区划、中国人口发展功能分区、京津冀都市圈区域规划、东北振兴规划、汶川和玉树地震灾后重建规划资源环境承载力评价等数十项国家级规划；有关专家曾两次在中共中央政治局集体学习会上，分别就我国科技发展战略问题和区域协调发展问题进行讲解；过去5年上报的咨询报告与建议中，有130份被中共中央办公厅、国务院办公厅采纳，其中80份得到胡锦涛总书记、温家宝总理等党和国家领导人的批示，服务国家宏观决策的成效较为显著。

为落实院党组“创新2020”的总体部署，进一步强化国家思想库的功能，地理资源所决定瞄准国家（区域）发展重大战略需求，集成各研究领域的成果，不定期出版战略研究报告。此次出版的系列报告，正是这一举措出台后的第一批成果。该报告从中国区域发展、城市发展、乡村发展、资源发展、生态系统状况和自然灾害风险等多角度，分析了我国经济社会可持续发展面临的机遇和挑战，提出了相应的政策建议。

此次系列报告的出版，为我们展示服务国家决策的成果提供了一个窗口，也为交流学术思想提供了一个机会。希望有关政府部门、领导及学术界同行不吝批评指正。

刘 毅

2010年12月

摘 要

在全球城镇化进程与经济全球化进程加快的双重过程中,城市群快速扩张已成不可阻挡之势,城市群以其足够的产业集聚和经济规模参与全球性的重新分工、竞争、交流与合作,形成强强联合的经济共同体和命运共同体。据联合国预测,到 2050 年全球城市人口比例将超过 75%。与此同时,未来全球最大的 40 个超级大都市区以占地球极少的面积,集中 18%的人口,将参与全球 66%的经济活动和大约 85%的技术革新。最新的《世界城市状况报告》指出,世界各地的超级大都会正渐渐汇聚成更大的“超级都市区”和“超级城市群”。可见,在新的全球化时代背景下,城市群正在成为国家参与全球竞争与国际分工的全新地域单元,其发展深刻地影响着我国的国际竞争力,并正在影响着 21 世纪全球经济的新格局。中国城市群是我国未来经济发展格局中最具活力和潜力的核心地区,是我国主体功能区划中的重点开发区和优化开发区,也是未来中国城市发展的重要方向,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。正由于此,站在国家战略高度,用国际化视野系统辨析城市群的识别标准与结构体系、深刻分析城市群形成发育的基本历程、驱动因素、现状特点与存在问题,进而提出中国城市群建设目标、发展重点和对策建议,对促进我国城市群的健康发展愈具有十分重要的现实意义。

【基本内涵】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。其核心内容包括十大同城化(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)和六大一体化(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)。城市群是工业化和城镇化发展到较高阶段的全新地域单元,也是都市区和都市圈发展到高级阶段的产物。

【识别标准】城市群的形成发育经历了空间范围的四次扩展过程,包括七大识别标准,即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城镇人口大于 100 万人的特大或超大城市至少有 1 个;人口规模不低于 2000 万人;城市化水平大于 50%;人均 GDP 超过 3000 美元,经济密度大于 500 万元/ km^2 ;经济外向度大于 30%;基本形成高度发达的综合运输通道和半小时、1 小时与 2 小时经济圈;非农产业产值比率超过 70%;核心城市 GDP 中心度大于 45%,具有跨省际的城市功能。

【空间格局】根据城市群空间范围的七大识别标准判断,我国现已达标的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、山东半岛城市群、辽东半岛城市群、海峡西岸城市群、长株潭城市群、武汉城市群、成渝城市群、环鄱阳湖城市

群、中原城市群、哈大长城市群、江淮城市群、关中城市群和天山北坡城市群共 15 个，不达标的城市群包括南北钦防城市群、晋中城市群、银川平原城市群、呼包鄂城市群、酒嘉玉城市群、兰白西城市群、黔中城市群和滇中城市群共 8 个，中国城市群正在形成“15+8”的空间结构新格局。

【国际经验】从对国际公认的美国大西洋沿岸城市群、北美五大湖城市群、日本太平洋沿岸城市群、欧洲西北部城市群、英国伦敦城市群和中国长江三角洲城市群六大世界级城市群的比较分析中发现，世界级城市群基本集中发育在自然条件和区位优势的地带，大多沿长轴形成带状拓展的空间形态结构，与世界经济重心的转移密切相关，发挥着全球及国家中枢的重要职能，具有完整的城市等级体系、现代产业体系、合理的分工协作体系和高度发达的基础设施网络。城市群在形成发育过程中都建立了紧密的政府协调机制，如建立权威的大都市区政府，组建半官方的地方政府联合组织，设立单一功能的特别区及协调机构，立法确保地方自主权等。

【中国借鉴】世界城市群发育的历程与经验对我国城市群发育有如下借鉴，即承接世界产业转移和经济重心转移是加快城市群发展的大好机遇，统一的权力机构是推动城市群健康发展的催化剂，适度的行政区划调整是城市群协调发展的临时性“权宜之计”，高度的一体化是城市群向高级阶段迈进的重要支撑，科学规划是解决城市群问题的有效路径，良好的民主基调是城市群公共事务决策的基本保障，快行的综合交通运输体系建设是城市群发育的先决条件，城乡统筹发展是推动城市群实现可持续发展的重要手段。

【发展阶段】中国城市群的真正形成与发育始于 20 世纪 80 年代的改革开放初期。总体而言，80 年代初期的区域合作与乡镇企业发展是城市群形成的源动力，90 年代开发区及产业集群的兴起是城市群快速成长的支撑力，21 世纪初期我国城镇化战略和区域协调发展战略的实施和政策扶持是城市群持续稳定发展的主推力。城市群形成发育的 30 年历程，大致可分为 20 世纪 80 年代的发育萌芽阶段、20 世纪 90 年代快速成长阶段和 21 世纪前 10 年的持续发展阶段共三大阶段。

【驱动因素】中国城市群的形成发育受到经济全球化、信息化、新型工业化、交通快捷化、政策扶持和知识经济等驱动因素的综合影响，其中政策成为推动我国城市群形成发育的无形力量，主要体现在国家宏观调控政策的导向性和重点区域发展政策的倾向性两大方面。在导向性政策基础上进一步因地制宜地实行具有针对性的倾向性政策，这种叠加而成的“导向+倾向”型政策，有力地推动着我国城市群的形成与发展。

【发育特点】中国城市群形成发育呈现出“三高四低”的新特点。具体表现为：一是高密度集聚，形成了强大的吸管效应。据不完全统计，2007 年我国城市群以占全国 21.13% 的面积，集中了全国 48.99% 的总人口、51.4% 的城镇人口、46.7% 的城镇数、68.54% 的固定资产投资、76.47% 的社会消费品零售总额、78.78% 的经济总量、76.09% 的工业总产值、81.94% 的第二产业增加值、83.5% 的第三产业增加值、84.86% 的高等学校在校学生和 92.65% 的移动电话用户和 98.06% 的外资。二是高速度成长，拉动国家经济保持了强劲的增长势头。在确保国家经济连续多年保持 8%~10% 增长速度的同时，迅速拉动我国驶入世界经济快车道，成为在全球经济舞台上占据重要地位的世界第二大经济体。三是高强度运转，释放了超负荷的巨大能量与污染。表现为

高强度投入推动经济系统、基础设施系统、社会系统和环境污染治理系统高强度运转。据统计,我国固定资产投资的 68.54%和几乎全部外资(98.06%)都集中投放到了城市群地区,在内外资高强度投入驱动下,我国城市群地区释放了超负荷的巨大能量,获得了占全国 78.78%的 GDP 产出,但同时又集中了全国 3/4 以上的污染产出。四是城市群形成发育中呈现出发育程度低、紧凑程度低、投入产出效率低和资源环境保障程度低“四低”特点。

【存在问题】中国城市群形成发育中存在的新问题主要表现在三大方面:一是城市群发展中存在着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“四过”问题。二是城市群建设中存在着不顾条件盲目跟风争相纳入国家战略、争建国家试验区,不顾红线争相扩权强势、引发了大规模的变相圈地造城运动,不顾深度合作争相重复建设、出现了徒有虚名的高度一体化,不顾资源环境承载力争相提出高目标、滋生了严重的区域剥夺行为“四不顾”问题。三是城市群规划与实施中存在着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“五缺失”问题。

【基本方针】贯彻落实科学发展观,以人为本,以需求为导向,以互惠多赢为目标,以利益为纽带,依托高速铁路、高速公路与空中快线等快速国土轴,完善城市群快速交通系统,通过集群发展、互动发展、错位发展、城乡统筹发展和可持续发展,构建与全球供应链密切关联的城市群现代产业体系,强化市场机制在城市群形成发育中的主导作用,把城市群建成国家参与国际经济合作与竞争的基本单元,建成国家经济发展核心区、国家不同类型可持续发展示范区和对外开放国际合作的先行先试区,进一步强化城市群在推进国家城镇化发展中的主体空间地位和在国家经济社会发展中的核心地位,把城市群建成生态型城市群、创新型城市群、低碳型城市群、紧凑集约型城市群和数字型城市群,并为建设世界级城市群作出贡献。

【发展目标】伴随我国城市化进程的不断加快,面向 21 世纪的我国城市群总体建设目标为,建设具有国际意义的国家级现代产业体系与产业集聚基地,建成推进国家城镇化的主体空间形态,建成国家经济发展战略重点区,建成国家现代化的先行区和核心区,建成不同类型的可持续发展示范区和对外开放与国际合作的示范区。通过城市群的建设,将深刻地影响我国国际竞争力,主导我国现代化发展和城市化发展的战略大局。

【战略思路】实施产业集聚战略,建设城市群现代产业聚集区与高端产业集聚基地;实施高度一体化战略,把城市群建成互惠互利互律的国家利益共同体;实施城乡统筹战略,逐步实现农民市民化和城乡现代化;实施空间紧凑战略,建设精明增长的高密度、高效率和节约型城市群;实施可持续发展战略,建设节能减排和低碳环保示范区。

【战略布局】未来 30 年我国城市群将按照点-轴-面的空间结构模式,形成由 23 个城市群、三大城市群连绵主轴带(东部沿海地区纵向城市群连绵带、长江流域横向城市群连绵带和黄河流域横向城市群连绵带)、六大城市群集聚区(三江平原城市群集聚区、黄淮海平原城市群集聚区、长江中下游平原城市群集聚区、珠江闽江城市群集聚区、长江上游城市群集聚区和黄河上游城市群集聚区)组成的国家城市群空间结构体系。超巨

型城市和巨型城市将成为城市群的超级辐射极，城市群空间范围将进一步扩大，边界将越来越模糊，发育程度将不断提高。

【建设重点】在中国城市群总体发展的战略方针、建设目标和战略路线图指引下，经过 20~30 年的建设，将长江三角洲城市群建成国家综合竞争力最强的世界级城市群，将珠江三角洲城市群建成亚太地区最具竞争活力的世界级城市群，将京津冀城市群建成国家创新能力最强的世界级超大城市群，将武汉城市群和长株潭城市群建成为国家“两型社会”建设综合配套改革试验区，将海峡西岸城市群建成为国家服务祖国统一大业的海岸型城市群，将环鄱阳湖城市群建成国家大湖流域综合开发示范的生态型城市群，将成渝城市群建成国家城乡统筹综合配套改革试验区，将辽东半岛城市群建成国家振兴东北老工业基地的核心城市群，将山东半岛城市群建成国家及黄河流域快速成长的半岛城市群，将哈大长城市群建成为中国面向东北亚合作的前卫城市群，将江淮城市群建成为国家承接产业转移的门户城市群，将中原城市群建成为国家中部崛起的战略城市群，将南北钦防城市群建成中国-东盟自由贸易区的海湾型城市群，将银川平原城市群建成为国家面向伊斯兰国家合作的特色城市群，将天山北坡城市群建成中国面向中亚五国合作的陆桥型城市群，等等。

【保障机制】中国城市群建设需要权力机制、财力机制、法力机制和可持续发展能力机制四大政策机制来保障。具体包括建立健全城市群的组织协调政策保障机制，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地方级城市群协调发展管理委员会，建立跨城市的行业协调组织，确立协同共治理念，建立城市群横向利益分享机制和利益补偿机制；建立城市群公共财政机制和公共财政专业委员会，充分发挥公共财政在城市群规划实施过程中的重要作用，募集城市群建设发展资金，调控城市群地区建设活动和投资；修订《城乡规划法》或出台《区域规划法》，增补城市群规划的内容，推进城市群一体化发展的立法工作，制定城市群合作公约，出台《城市群规划编制审批办法》和《城市群规划实施管理条例》，建立城市群规划执业制度，依靠人大常委会的力量，突出强化城市群规划的法律地位；充分考虑城市群资源环境承载能力，依靠科技进步，加强城市群资源环境保障能力和可持续发展能力建设。

【对策建议】强化市场机制在城市群形成发育中的主导作用，推进城市群市场建设一体化，建设市场主导型城市群；继续把城市群建成国家经济发展核心区与推进城镇化的主体形态。强化城市群在国家经济发展中的战略核心地位；构建与全球供应链密切关联的城市群现代产业体系，抓住全球供应链重构机遇，快速融入国际化；依托快速国土轴，完善城市群快速交通系统，加快建设国家高速公路的“7918 网”，完善城市群快速公路交通系统，加快建设以四纵四横为干线的国家高速铁路网和城际环网，完善城市群快速铁路交通系统，加快建设空中快线系统和航运系统；出台《城市群规划技术导则》，引导城市群科学规划；规范统计标准数据，编制并出版《中国城市群统计年鉴》。

目 录

序	
摘要	
第一章 识别标准与结构体系	1
第一节 城市群的基本内涵与重要意义	1
一、关于城市群的重大纷争与初成共识	1
二、城市群的基本内涵：十大共同体与六个一体化	4
三、城市群建设的重要意义	8
第二节 城市群空间范围的识别标准与基本判定	11
一、城市群空间范围的四次拓展过程	11
二、城市群空间范围识别标准的几种方案	13
三、城市群空间范围识别标准的基本判断	16
四、基于识别标准的中国城市群的基本判定	17
第三节 城市群的组成类型与结构体系	21
一、城市群的组成类型	21
二、城市群的结构体系	23
主要参考文献	26
第二章 国际经验与中国借鉴	27
第一节 国际公认的世界级城市群	27
一、美国东北部大西洋沿岸城市群	30
二、北美五大湖城市群	30
三、日本太平洋沿岸城市群	30
四、欧洲西北部城市群	31
五、英国伦敦城市群	31
六、中国长江三角洲城市群	31
第二节 世界级城市群发展的基本特点	32
一、集中发育在自然条件和区位优势的地带	32
二、发挥着全球及国家中枢的重要职能	33
三、具有完整的城市等级体系和现代产业体系	34
四、具有合理的国际分工协作体系	34
五、具有高度发达的基础设施网络	35
六、与世界经济重心的转移密切相关	36
第三节 世界级城市群发展的政府协调机制	37
一、美国城市群发展的政府协调机制	37

三、城市群经济结构的空间差异分析	103
四、城市群信息化水平的空间差异分析	104
五、城市群外向型经济发展与内部集聚程度的空间差异性分析	106
六、城市群城市化水平与生活质量的空間差异分析	107
七、城市群环境污染程度的空间差异分析	111
八、东中西部地区城市群发育的空间差异分析	112
第三节 城市群发育水平的综合计算与不平衡性分析	114
一、城市群发育程度的计算与不平衡性分析	114
二、城市群紧凑程度的计算与不平衡性分析	119
三、城市群投入产出效率的计算与不平衡性分析	123
四、城市群空间结构稳定度的计算与不平衡性分析	126
五、城市群发育水平的综合计算与不平衡性分析	128
第四节 城市群发育过程中存在的新问题	131
一、城市群形成发育过程中存在的“四低”问题	131
二、城市群发展中存在的“四过”问题	132
三、城市群建设中存在的“四不顾”问题	135
四、城市群规划与实施中存在的“五缺失”问题	139
主要参考文献	141
第五章 发展战略与空间布局	143
第一节 战略方针与基本原则	143
一、战略方针	143
二、建设原则	143
第二节 战略目标	145
一、总体目标	145
二、阶段性建设目标	150
第三节 战略思路	153
一、实施产业集聚战略，建设城市群现代产业聚集区与高端产业集聚基地	154
二、实施高度一体化战略，把城市群建成互惠互利互律的国家利益共同体	156
三、实施城乡统筹战略，逐步实现农民市民化和城乡现代化	160
四、实施空间紧凑战略，建设精明增长的高密度、高效率和节约型城市群	162
五、实施可持续发展战略，建设节能减排和低碳环保示范区	163
第四节 战略布局	165
一、点域格局：将最终培育形成 23 大城市群	165
二、轴域格局：将形成“π”形城市群连绵带	167
三、面域格局：将形成六大城市群集聚区	169
第五节 战略路径	171
一、城市群发展与国情协调的适度路径	172
二、城市群发展与空间协调的整合路径	173

三、城市群发展与功能区结合的差异化路径	175
主要参考文献	177
第六章 发展方向与建设重点	179
第一节 东部地区城市群的发展方向与建设重点	179
一、长江三角洲城市群：国家综合竞争力最强的世界级城市群	179
二、珠江三角洲城市群：亚太地区最具竞争活力的世界级城市群	182
三、京津冀城市群：国家创新能力最强的超大城市群	184
四、山东半岛城市群：国家及黄河流域快速成长的半岛城市群	186
五、辽东半岛城市群：国家振兴东北老工业基地的核心城市群	188
六、海峡西岸城市群：国家服务祖国统一大业的海岸型城市群	190
第二节 中部地区城市群的发展方向与建设重点	192
一、长株潭城市群：国家“两型社会”建设综合配套改革试验区	193
二、武汉城市群：国家“两型社会”建设综合配套改革试验区	195
三、哈大长城市群：中国面向东北亚合作的前卫城市群	197
四、中原城市群：国家中部崛起的战略城市群	199
五、江淮城市群：国家承接产业转移的门户城市群	201
六、环鄱阳湖城市群：国家大湖流域综合开发示范的生态型城市群	203
七、晋中城市群：国家能源基地中成长的节点城市群	205
第三节 西部地区城市群的发展方向与建设重点	207
一、成渝城市群：国家城乡统筹综合配套改革试验区	207
二、南北钦防城市群：中国—东盟自由贸易区的海湾型城市群	210
三、关中城市群：中国新亚欧大陆桥中段重要的节点城市群	212
四、天山北坡城市群：中国面向中亚五国合作的陆桥型城市群	213
五、兰白西城市群：黄河上游多民族地区的核心城市群	215
六、滇中城市群：中国面向东南亚区域合作的重要城市群	217
七、黔中城市群：中国西南地区重要的节点城市群	219
八、呼包鄂城市群：黄河流域极具成长潜力的节点城市群	220
九、银川平原城市群：中国面向伊斯兰国家合作的特色城市群	222
十、酒嘉玉城市群：国家航天基地建设的重要城市群	224
主要参考文献	226
第七章 保障措施与政策建议	227
第一节 政策保障机制	227
一、组织协调政策保障机制——权力	228
二、公共财政政策保障机制——财力	233
三、法律法规政策保障机制——法力	235
四、资源环境政策保障机制——可持续发展能力	238
第二节 对策措施与建议	239
一、强化市场机制在城市群形成发育中的主导作用	239

二、继续把城市群建成国家经济发展战略核心区与推进城镇化的主体空间	241
三、依托高铁、高速公路与空中快线等快速交通轴，完善城市群快速交通系统	243
四、构建与全球供应链密切关联的城市群现代产业体系	247
五、出台城市群规划技术导则，引导城市群科学规划	249
六、规范统计标准数据，编制并出版《中国城市群统计年鉴》	250
主要参考文献	251
后记	252

第一章 识别标准与结构体系

在新的全球化和信息化时代背景下,以大城市为核心的城市群正在成为一种具有全球性意义的城市-区域发展模式 and 空间组合模式,以其足够的产业集聚和经济规模参与全球性的城市竞争、重新分工和合作,形成强强联合的经济共同体和命运共同体,应对全球化的挑战,其发展越来越深刻地影响国家的国际竞争力,并正在影响 21 世纪世界政治经济的新格局。可见,作为国家参与全球竞争与国际分工全新地域单元的城市群,是我国未来经济发展中最具活力和潜力的核心增长极点,是我国加快推进城镇化进程的主体空间形态,也是国家主体功能区划中的重点开发区和优化开发区,主宰着中国经济发展和城市化发展的命脉。为此迫切需要在统一国内外有关城市群种种认识的基础上,揭示城市群的基本内涵和空间范围扩展过程,提出判断城市群空间范围识别的基本标准和方法,以此为度量标准判定我国城市群的数量及空间结构体系。

第一节 城市群的基本内涵与重要意义

一、关于城市群的重大纷争与初成共识

1. 国际上关于城市群概念的种种纷争

国际上有关城市群概念的提出可追溯到 19 世纪末。早在 1898 年英国城市学家埃比尼泽·霍华德就提出了城镇群体 (town cluster) 的概念^[1]。1915 年英国学者 P. Geddes 通过对英国城市的研究,在其《进化中的城市》(Cities in Evolution) 一书中指出:城市的扩展是其诸多功能跨越了城市的边界,众多的城市影响范围相互重叠产生了“城市区域”(city region),这一新的城市空间形式需要一个相对应的新名词来描述。于是 Geddes 便创造出“Conurbation”一词。同时,他认为当时英国已有七大城镇密集区和大伦敦城市群等。而法国的大巴黎、德国的柏林-鲁尔区、美国匹兹堡、芝加哥、纽约等地区亦已形成城市群^[2]。20 世纪 30 年代另一英国学者 C. B. Fawcett 认为“城市群”是一为城市功能用地占据的连续区域,也就是将“城市群”限制在城市建成区的范围^[3]。与此同时,英国统计部门将“城市群”定义为“地方行政区域结合体”(aggregates of local authority area),主要从统计学角度提出类似于美国的“标准都市区”的空间单元,并从人口密度、城镇职能及空间景观等方面提出限制条件以界定城市群。苏联学者于 20 世纪 10~20 年代提出类似城市群的概念,如“城市经济区”、“经济城”、“规划区”等,曾有多位学者如博戈拉德等分别对乌克兰等前苏联的城市作过研究,并从中心城市最低人口数、外围地带最低城镇居民点数、中心城市到集聚区边缘的距离等指标,提出城市群的界定方法^[4]。但大多数学者认为,不能仅从空间景观、人口密度的角度定义城市群,而应从城市和功能联系和可达性角度认识城市群^[5]。

到了 20 世纪中叶,西方发达的资本主义工业化国家先后进入了城市郊区化阶段,随着大量人口、产业的离心状运动,城市空间结构由高度集中转向分散,借助联系方便的交通运输网,一些在经济、社会、文化等各方面活动有密切交互作用的巨大城市地域成为现实。1957 年美籍法国地理学家 J. Gottmann 提出了一种崭新的城镇群体空间发展理念“Megalopolis”(大都市带),认为城镇群体是由多个城镇组合而成的一种区域空间形态^[6]。

2001 年,英国学者 Allen J. Scott 提出了“全球城市-区域”的概念,在其著作中对全球城市-区域的发展趋势、理论与政策,以及美洲、亚洲、拉丁美洲城市-区域的发展与经济变化等做了系统论述,其论述的城市-区域范围类似于城市群地区^[7]。

纵观国际上长达一个世纪的城市群研究与发展过程,可以发现,在国外一般从以下 6 个方面定义城市群。一是依据生态学原理,从生物进化的角度,强调城市群形成与发展过程即为自组织过程,城市群外部形态组织特征是一种共生增长的结果。二是满足统计需求,以某一单元为范围,确定单元属性特征。通常这种标准包括人口密度、城镇职能、空间景观的连续性等。三是功能联系和可达性,其中功能联系从“城市市场”和“城市功能经济区”的角度进行定义,包括通勤率、周边单元城市化水平(劳动力比重)和可达性(借助通勤半径来表达)等。四是中心城市最低人口数。五是中心城市外围地带最低城镇居民点数。六是中心城市到外围边缘的距离(城市市场表达的另一种形式)。毫无疑问,这些定义是城市群内涵的体现,也是其概念界定的目标和方向,但必须承认,这些定义参照的对象是都市圈(或者都市区、大都市等具有单一的核心节点,边缘城市/镇对其具有强烈功能联系的“单节点城市经济功能区”)。由于对城市群定义和内涵的认识不同,出现了不同称谓的城市群,这些称谓既涉及城市群形成的原初形态,也包括具有真正意义的城市群,但更多的是具有都市区特征的功能地域^[8]。

2. 国内有关城市群内涵的激烈辩论

我国有关城市群的研究较国外晚 80 年左右。1980 年周一星教授提出了都市连绵区(metropolitan interlocking region, MIR)的概念,在以后的研究中我国学者有许多类似提法,如长三角地区和珠三角地区,有的称都市连绵区,有的称都市连绵带,还有的称准都市连绵区、都会经济区、大都会区、城市群、城市密集地区等^[9]。1989 年董黎明教授在《中国城市化道路初探》一书中提出,“城市群,又称为城市密集地区,即在社会生产力水平比较高、商品经济比较发达,相应的城镇化水平也比较高的区域内,形成由若干个大中小不同等级、不同类型,各具特点的城镇集聚而成的城镇体系”^[10]。1992 年崔功豪教授在《中国城镇发展研究》一书中提出,“城镇群体空间和一般的人口稠密、城镇群体分布的空间形态有着质的区别,前者是在工业化社会,以城市为核心的区域发展过程中,有着主次序列、相互分工协作的城镇有机系统,而后者是在区域经济处于低层次发展阶段,城镇自发形成、孤立发展、缺乏内在联系的无序状态,并根据不同发展阶段和水平,把城市群结构分为城市-区域、城市群组和巨大都市带三种类型”^[11]。1992 年姚士谋教授在其著述《中国城市群》中把城市群定义为,在特定的地域范围内具有相当数量的不同性质、类型和规模的城市,依托一定的自然环境条件,以