

B

湖南城市蓝皮书(5)

®

LUE BOOK OF HUNAN'S CITIES

区域城市群整合

THE REGIONAL URBAN
AGGLOMERATION/INTEGRATION

主 编 / 童中贤 韩未名



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2014
版

湖南城市蓝皮书 (5)

BLUE BOOK OF
HUNAN'S CITIES



区域城市群整合

THE REGIONAL URBAN AGGLOMERATION
INTEGRATION

主 编 / 童中贤 韩未名



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

区域城市群整合/童中贤, 韩未名主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2014. 12

(湖南城市蓝皮书)

ISBN 978-7-5097-6826-6

I. ①区… II. ①童… ②韩… III. ①城市群—区域
经济发展—研究—湖南省 IV. ①F299.276.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 279929 号

湖南城市蓝皮书 (5)

区域城市群整合

主 编 / 童中贤 韩未名

出版人 / 谢友光

项目统筹 / 邓泳红

责任编辑 / 桂芳 张媛



出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开本: 787mm × 1096mm 1/16

印张: 15.5 字数: 198 千字

版 次 / 2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-6826-6

定 价 / 79.00 元

皮书序列号 / B-2006-053

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

湖南城市蓝皮书编委会

总 顾 问 徐守盛 杜家豪

顾 问 韩永文 许又声 陈叔红 李友志

名誉主任 张剑飞 戴道晋

主 任 罗海藩

副 主 任 谢建辉 郑建新 蒋益民 刘建武

编 委 (按姓氏笔画排列)

邓可吾 石建国 冯跃文 朱 翔 刘怀德

李中标 欧阳彪 欧阳煌 周发源 赵运林

袁 准 袁湘江 唐宇文 梁尔源 潘碧灵

研究总监 童中贤 韩未名

主编简介

童中贤 湖南省社会科学院城市发展研究中心主任，社会学研究所所长、研究员，兼任中国社会学会理事、中国软科学研究会理事、中国领导科学研究会理事等职。代表性著作有《城市群整合论》、《中国城市化大趋势》、《长株潭城市群重构——“两型社会”视域中的城市群发展模式》（合著）、《湖南县域新型城镇化发展报告》（合著）、《现代社会管理》（合著）等，先后在《中国软科学》、《城市发展研究》、《光明日报》等省级以上报刊发表论文200多篇，主持国家社会科学基金课题1项、国家软科学研究计划项目1项、省部级课题10多项，主持其他项目30多项。多次为中央和省部委决策提供了参考依据。

韩未名 湖南省社会科学院副研究员，湖南省科学社会主义学会理事。合作成果有《永恒的生命线》、《党纪的功能与实施》、《新湖南50年研究》、《〈邓小平文选〉导读》、《社会主义和谐政治发展研究》等。近年主要研究成果有《科学发展导论——基于省域经济社会发展的理性审视》、《节约型社会研究》（副主编）、《长株潭城市群转型》（执行主编）、《省域城镇化战略》（执行主编）、《城市公共安全》（执行主编）、《城市社会管理》（执行主编）等，在省级以上报刊发表文章40余篇。主持和参加省部级课题8项，“十一五”国家出版规划重点图书1项。获省社会科学优秀成果特别奖2项，三等奖1项。

摘要

《国家新型城镇化规划（2014 - 2020 年）》对城市群的发展十分关注，把城市群建设提到战略高度上，并特别指出要“以城市群为主体形态，推动大中小城市和小城镇协调发展”，“统筹制定实施城市群规划，明确城市群发展目标、空间结构和开发方向，明确各城市的功能定位和分工，统筹交通基础设施和信息网络布局，加快推进城市群一体化进程”。“中西部城镇体系比较健全、城镇经济比较发达、中心城市辐射带动作用明显的重点开发区域，要在严格保护生态环境的基础上，引导有市场、有效益的劳动密集型产业优先向中西部转移，吸纳东部返乡和就近转移的农民工，加快产业集群发展和人口集聚，培育发展若干新的城市群”。这为我们构建区域性城市群，推进区域城市群整合发展指明了方向。

在我国中西部地区，省会城市以下的地级城市一般实力都不强，县（市）的发展质量就更差强人意，这部分城市和县城又是推进新型城镇化的重要载体，构建以省域中心城市为核心的区域性城市群，不仅有利于提升区域中心城市竞争力，而且有利于促进区域新型城镇化协调发展。如本书中提出的常德城镇群、吉首城镇群、郴州城镇群等，这类城镇群一般是以地区中心城市为核心，包括半小时通勤距离半径内的周边县城和中心镇的空间区域。此类城镇群发展起步较晚，目前发展成熟的不多。随着国内巨型城市与特大城市的扩张空间受承载空间挤压效应的影响，未来地级城市主导的组团式城市群将会快速发展，并对我国新型城镇化的推进产生积极的作用。



长江中游城市群是促进中部崛起战略实施和长江经济带发展的重要引擎,推进长江中游城市群整合发展,有利于打造中国经济新的重要增长极。本书在对构建长江中游城市群的背景进行深入分析,对组成长江中游城市群的武汉城市圈、环长株潭城市群、鄱阳湖城市群进行比较的基础上,提出了构建长江中游城市群的总体思路、功能定位、战略目标、空间布局和对策措施。

本书对纳入全国主体功能区规划和国家“十二五”规划的环长株潭城市群给予了重点关注。该城市群在湖南又称“3+5”城市群,是以长沙、株洲、湘潭复合城市为核心,以1小时通勤距离为半径,涵盖岳阳、常德、益阳、衡阳、娄底5个省辖市在内的城市聚集区。在分析环长株潭城市群发展面临的新挑战,并与国内城市群比较的基础上,提出了环长株潭城市群竞争力提升的策略。

长株潭城市群、环洞庭湖城市群、湘南城市群、湘西城市带,以及衡阳城镇群、岳阳城镇群、常德城镇群、郴州城镇群、邵阳城镇群、吉首城镇群等这类由省域中心城市为中心组构的区域性城市群,是推进我国新型城镇化发展的强劲主力。本书对其发展的条件、模式、路径、策略等问题进行了深入研究,为人们认识省域城市群提供了新的视角,为推进新兴城市群整合提供了理论依据,也为我国区域性城市群发展提供了实践思路。

Abstract

“National New Urbanization Plan (2014 – 2020)” pays great attention to the development of urban agglomeration, and the construction of urban agglomeration has referred to a strategic height, the plan particularly points out that “urban agglomeration as the main form will promote the coordinated development of big and medium cities and small towns”. “Coordinate and implement urban agglomeration plans, clear their development goals, spatial structure and development direction, clear function orientation and division of labor of the cities, coordinate transportation infrastructure and information network layout, accelerate the integration process of urban agglomeration”. “Guide the market and benefit labor-intensive industries of priority to transfer the Midwest , absorb migrant workers that has returned their home from the eastern and has moved in the near area, speed up the industrial cluster development and population agglomeration, develop some new urban agglomeration in the key development area in the Midwestern which town system is sound, urban economy is more developed, the radiating and driving play of the center city is obvious on the basis of strict protection of the ecological environment”. Which points out the direction of building the regional urban agglomeration and promoting their development.

The power is not strong of the prefecture cities under the provincial city, the development of the county (city) is more poor in the central



and western regions, but these cities and counties are an important carrier of the new urbanization, constructing regional urban agglomeration as provincial center city for the center, is not only beneficial to promote the competitiveness of the regional central city, but also is conducive to promoting coordinated development of regional new urbanization. Such as the Changde city cluster, Jishou city cluster, Chenzhou city cluster, etc, which are referred in the book, this kind of city cluster is a center as the regional center city, generally including the space area around the county and the town in half an hour commuting distance radius, they are relatively late and not much at present. With the effect of expansion space affected by load space squeezing of domestic giant cities and megalopolis, group megalopolis dominating as the prefecture cities will be rapid development in the future, and play a positive role to promoting the new urbanization in China.

Urban agglomeration in the middle reach of Yangtze river is the important engine promoting the rise of central China strategy implementing and the development of the Yangtze river economic belt, promoting the development of integration of urban agglomeration in the middle reach of Yangtze river is benefit to build a new China economy important growth pole. It is that the general idea, function orientation, strategic goals, spatial layout and the countermeasures of constructing urban agglomeration in the middle reach of Yangtze river, are put forward on the basis of the depth analysis of its building background and the comparison among Wuhan city circle, circum-Chang-Zhu-Tan urban agglomeration, Poyang lake urban agglomeration in this book.

Circum-Chang-Zhu-Tan urban agglomeration which has incorporated the main body function area planning and national 12th five-year plan is

focused in the book. The urban agglomeration is also called the “3 + 5” urban agglomeration in Hunan, which is taken Changsha, Zhuzhou, Xiangtan city as the core, and 1 hour commuting as the radius, including five cities under the jurisdiction of Hunan province such as Yueyang, Changde, Yiyang, Hengyang, Loudi. The author puts forward the strategy of the competitiveness promotion of circum-Chang-Zhu-Tan urban agglomeration on the analysis of its new challenges and comparison with the domestic urban agglomeration.

Such Chang-Zhu-Tan urban agglomeration, Dongting lake urban agglomeration, urban agglomeration in southern Hunan, urban belt in western Hunan, as well as the Hengyang city cluster, Yueyang city cluster, Changde city cluster, Chenzhou city cluster, Shaoyang city cluster, Jishou city cluster, etc, as this kind of the regional urban agglomeration which is composed by the provincial central city as the center, is vigorous main to promote the new urbanization in China. The the condition of its development, the pattern, the path, the strategy and so on are studied in the book, which offers a new perspective for people to understand provincial urban agglomeration, provides the theoretical basis for promoting the emerging urban agglomeration integration and practical ideas for development of the regional urban agglomeration in China.

前言

适应世界经济结构性调整与区域化重组的新趋势，国内不同地域的资源要素流动进一步集成化、规模化、板块化，导致区域性城镇群不断成长，实施区域城市群战略，促进城市群经济竞相崛起，这是转型升级时期我国新型城镇化进程中的新趋势与新动能。如何科学驱导区域城镇化健康、持续发展，积极主动规避大城市病的横向传播和深度蔓延，正在考验当下城镇主政者的战略智慧与实践理性。基于省域视角，前瞻而务实地推进区域城镇的集合性板块组构与势能极化，将是营造城市群发展新优势的重大使命与竞合挑战。

在一个或几个中心城市向周边城镇进行空间扩散的过程中，往往出现城市势能递减式梯度集结现象，从而导致不同层级城市或城市群的出现，这种现象也可称为城市势能梯度转移。从宏观视野观察，城镇群区域的不同行政层级或不同规模的城镇及其辐射场域，在国土空间上显现着不同层级的分异演进特征。目前，我国大陆城镇群发展的总体特征集中表现为三类或三级的板块变化：第一类是以国际城市或国家区域中心城市为核心形成的城市群，如长三角城市群、珠三角城市群、京津冀城市群等，这类城市群的发育进程日益趋向定型化，发展的关键在于优化提质；第二类是以副省级城市或省会城市为中心形成的城市群，如辽中南城市群、长株潭城市群、关中城市群等，这类城市群是国家空间开发重点区域，一般处在加速推展阶段，发展的关键在于提升竞争力；第三类是正在兴起的以省域中心城市为中心组构的区域性城市群，这类城市群发展方兴未艾，是推进我国新型城镇化发展



的强劲主力和先锋劲旅。

从区域性城市群的发育成长机制来考究，凡经济高关联度区域，由市场力量或行政行为主导的跨界融合，是助推城镇板块化的集群动能，但其内动力则主要是人口、交通与产业三大基础动力。

第一，人口汇集动力。一定规模的人群始终是城镇兴起壮大的第一要素和主动因。古希腊哲学家亚里士多德说：人们为了生活，聚集于城市；为了更好的生活，居留于城市。深富哲理的语句中揭示了社会生活的集群化是城市群发展繁荣的第一规律。城镇集群的形成与存续，首先在于足够规模的居留人群对自然生存地与社会生活地自觉不自觉的理性选择，城镇集聚规模的大小直接决定人口载荷的总量与空间扩张的跨度，人们对其生活便利性、安全性、舒适性、发展性的企愿和追求则推动着城镇集群的衍生与繁荣。古代战争基地型城镇的发育成长，同样是特定人群——军事官兵的集聚及其后勤服务人群的居留性膨胀，以及对适宜自然空间理性选择的结果。

第二，交通链接动力。具有可进入性与可集聚性的地理空间，便是人群汇集的首选地域，也是城镇诞生的理想地域，更是城镇群分布的适宜地域。城镇与城镇群是规模化人群的生存、生产、生活空间，但所在地域空间内的人们不是也不可能通过自足自给的自然经济方式生活，而是接纳并改造传统乡村的全新文明，主要通过遵循大空间跨域物货交换与要素贯通的市场经济方式生活。现代社会，人们汇集城镇以及日常生产生活所需的物资供应，必须依赖相应的交通运输通道、运力进行输送与支持，通道的可容量及其运量能效，既决定着城镇规模的等级，更决定着城镇组构空间的跨度。交通特别是快速交通，作为一种神奇而强大的力量，实质上始终在推动着城镇的发展特别是现代城市群的链接、组构与扩张。

第三，产业创富动力。聚集在一定城镇空间的社会人群，在财

富创造过程中，因生活方式及其消费需求的个性化取向与群体化行为，缔造不同的城镇产业，继而发展形成不同规模、不同结构、不同功能的业态组群，从特定空间向适宜空间进行选择扩展、繁衍，人们不同的生存、生活、消费需求创造出不断进步的经济便利性与丰富性，于是城镇扩大了，城镇集群逐步形成。同理，古代因战争防御而集结的社会人群，其行为模式在非战争状态下，促进着城镇产业及其所需消费业态的成长，城镇从空间规模化走向跨域链接化、集群化。

在空间经济社会发展进程中，资源积淀丰厚的优势区域及其高成长性，易于形成组合性整体，释放集成势能，滋长板块效应，这种主要由城镇驱动、带动和支撑的城市群板块富庶繁荣现象，是人类经济社会发展的一般规律，古今中外，莫不如此。

一是规模效应。规模化定律昭示，分体能量弱于整体优势，个体集合导致叠加势能。由城镇集群化组合的区域城市群，无论地理空间跨度还是居留人口总量、自然资源葆有量、社会资产存量等基本要素，均具有相当规模的比较优势与可开发潜能。从自身城镇本底聚合的衍生增量，不断滋长出强大的区域综合体能，在内组合机制稳固的条件下，爆发规模叠加增长趋势的整体竞争力，形成宏观视域中的经济社会发展极。

二是财富效应。城市群因产业关联强、聚集度高，形成资源归集、资产配置与社会产出的能量大，具有便利基础设施支撑的商贸流动性好，加之消费群体广、投资机会多、市场效率高，推动财富快速增长，致使城镇集群的板块化区域最易成为大规模、强主体竞争的经济发展高地与资源吸纳洼地，成为承载更多社会资源的财富储备库和便于人们生存、生产、生活的优宜空间。

三是驱动效应。在城市群中，多元化的人口构成、经济产业与业态分布模式，汇集成强大的文化组合圈，既承载传统底蕴，也融



合时尚元素，多彩多姿，通过跨界开放的能量交换与创新，形成无形的社会价值，与世代人们的生活经久共存，在生境体验和人际传导中释放一种凸显人文禀赋的区域魅力，散发出特定感召力与亲和力，促进社会文明水平向上攀升，对受辐射区域具有较强驱动作用，引领并推动着相关区域经济社会的创新发展与共生长，是跨界区域文明进步的发动机与领航舰。

在具有相对比较优势的区域，一定数量的城镇相互组团连接为具有经济高关联度的城市群，形成资源要素集成的整体优势，通过势能放大并辐射边缘空间，促进共生发展。在这种板块组构的区域城镇群发育过程中，内在的成长机制发挥着积极作用。

一是行政驱动机制。城镇政府的行政化组织，在高度自觉的共识行为指引下，从区域社会发展高层视域上，相互推进产业协作、设施对接、资源融通、市场治理和风险控制，形成区域集群化组构的认知理念与相对稳定的整体联动效应，为城市群的顶层设计与整合发展奠定基础。

二是市场演进机制。不同城镇的市场主体在一定区域内的同业竞争与横向响应，推动着区域市场的公正与融合，有利于疏导资源流向，提高配置效率，促进区域产业集群、业态创新等丰富性、便利性与优宜性的实现，强大城镇集群板块的经济支撑基础与组合发展的内生动力。

三是社会共推机制。因具有地缘相近、文化相通等先决性禀赋条件，社会大众以个体或有组织性的群体行为，积极参与城镇集群化进程，从不同层面、不同方位呼应和支持行政作为与市场竞合，造就逐步趋同的区域文化范式与积淀性的居民生境氛围，形成城市群发育和可持续成长的不竭源泉。

在我国中西部地区，省会城市以下的地级城市一般实力都不强，县（市）的发展质量更是不太令人满意，这部分城市和城镇

又是推进新型城镇化的重要载体,构建以省域中心城市为中心的区域性城镇群,不仅有利于提升区域中心城市竞争力,而且有利于促进区域新型城镇化协调发展。如本书中提出的常德城镇群、吉首城镇群、郴州城镇群等,这类城镇群一般是以地区中心城市为中心,包括50公里以内的周边县城和中心镇组成的空间区域。此类城镇群发展较晚,目前发展成熟的不多。随着国内巨型城市与特大城市的扩张空间受承载空间挤压效应的影响,未来省域中心城市主导的组团式城市群将会快速发展,并对我国新型城镇化的推进产生积极的作用。

《国家新型城镇化规划(2014-2020)》把城市群建设提到战略高度上,并明确提出要以城市群为主体形态,推动大中小城市和小城镇协调发展;要统筹制定实施城市群规划,建立城市群发展协调机制,加快推进城市群一体化进程。这为我们构建区域性城市群、推进区域城市群整合发展指明了方向。为此,需要在以下“五个优化”上下功夫。

1. 优化集群功能区定位

因地制宜、因势利导地构建不同层级的城市群,必须对区域板块空间的功能定位进行重新审视,注重优化城市群城市职能及其空间赋形。根据主体功能区建设要求,主要优化产业发展定位与空间结构布局,在产业定位上不求大而全,而求优而强;在空间布局上,宜横向呼应,不宜闭关自守。将本土优势产业、优势企业、优势品牌、优势市场等核心资源,向集群区域城镇实行板块化横向传导,将不具备充要发展条件的产业项目与基础功能化工程适当外溢,或选择向区域板块内的异地迁建,大力兴办飞地经济,避免同质化、低层次区间竞争,逐步促进经济要素与资源配置的差异化分布。通过规划引领,强化空间结构明晰、产业布局科学、功能形态优异的项目建设行动管控,确保功能定位的调



适性规划落地生根、见效。

2. 优化城市群承载功能

完善、便利、安全、优异的公共基础设施，是考量区域空间承载内应力的测度准则。区域城镇集群化要求构建大开放、大流量、大载荷的公共基础设施服务体系，必须大力优化以人流、物流交通和信息虚拟交通为主导的空间承载力结构及其运能，促进城市群良性发育、健康成长。一须注重单元改造与整体扩能同步。在加快单体设施敷设与功能调整的同时，兼顾从区域板块、集群体系上建构无障碍性安全对接设施，通过扩容增量，实现、满足区域辐射吸纳功能的新目标与新需求。二须注重完善结构与品质升级同步。在弥补功能性短板、构建设施互通共融体系的过程中，锐意推动城镇既自主保持生境个性化，又积极迈入区域集群化、经济生态化、社会现代化、市场一体化进程，不断改善城镇发展的宜居宜业品质，提升城市群美誉度。三须注重设施配置与服务跟进同步。城镇集群的发育成长实质上是区域板块生态、物态、业态、能态的组合融会过程，应通过兴建、改造与嫁接，形成与承载容量、需求质量相适应的生态优化体系、物态支撑体系、业态生长体系、能态保障体系，实现跨域交流便利、协同治理有序、集群活力强盛。

3. 优化共生体城镇行为

区域性城镇群作为社会共生体，既是城市群空间板块的链接，更是异质主体及其组织行为的集合，其中府际行政行为、市场主体行为与社会成员行为是最基础的行为。必须突破行政辖区边界、文化习俗边界与市场行为边界，以共融意识与共赢理念为出发点和根本归宿，率先调适城市群各成员城镇行政作为的目标取向，实现组织行为的相互协同与绩效优化。一要力行法治、善治、优治。应通过构建适宜的跨域决策、治理与响应机制，在确保严格执行国家宪法、法律、法规的同时，积极创新区域经济发展协作模式，科学引

导市场行为，规范社会秩序，增进民生福祉，促进公平、正义、高效发展。二要推进开放、包容、共享。应全方位、多层面、宽领域接纳社会各界资源，鼓励并支持城镇社会成员传承和开发各自的优秀历史文化，共同营造丰富多彩的城镇生活，加快农业转移人口市民化，让改革发展成果、集群融合效应、经济增长红利惠及全体居民。三要实现协同、统筹、多赢。应以国际化视野、前瞻性思维和板块化行动，从共同体组织的顶层设计上，系统高远谋划集群区域的创新发展、科学发展、持续发展，动员并驱导各成员城镇组织执行层、市场主体和社会民众，自觉回应、主动参与集群区域的建设进程，共同创设新愿景，协力创造新生活，促进城市群的繁荣富强。

4. 优化全要素市场配置

实现市场全要素优化配置，促进社会各类资源要素的高效有序流动，是推进城镇集群化发展的重要任务，也是衡量城市群整合水平的重要依据。一应制定共同市场政策。以国家法律法规为依据，以构造区域性共同市场为目标，切合实际、分门别类地细化、透明市场运行规范，逐步推进统一市场运行机制的形成。二应创建共同市场平台。充分运用信息化手段，集合大数据信息资源，建立有利于市场主体并满足市场经营行为需要的公共信息服务平台，全面释放市场内生潜能，提高资源运营时效。三应激发共同市场活力。通过开放市场准入和行业领域，营造优良的区域性营商环境，完善至精至诚的人本服务，构建推动区域产业发展的综合性科技创新协作体系与科技成果孵化体系，催生市场主体的创业兴业动能。四应强化共同市场监管。依法强化市场行为秩序、主体商务信用、社会道德责任等方面的过程化监管、信息化监管与美誉度监管，既促进共同市场全要素的高时效、低成本运行，又保护共同市场的健康发展与可持续繁荣。