

中国城市群形成发育的新格局及新趋向

方创琳

(中国科学院地理科学与资源研究所,北京 100101)

摘要:通过对中国城市群识别标准与现状格局的基本判断,提出了城市群形成发育的现状格局是由15个达到发育标准的城市群和8个未达到发育标准的城市群组成的“15+8”的空间格局,分析了中国城市群形成发育中呈现出的高密度集聚、高速度成长、高强度运转的“三高”特点,认为中国城市群形成发育中存在“四低”问题(发育程度低、投入产出效率低、紧凑度低、资源环境保障程度低)、“四争”问题(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、滋生区域剥夺行为)、“四过”问题(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)和“五缺失”问题(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);进而提出了中国城市群的总体发展战略与建设目标,认为未来中国城市群将形成由23大城市群、6大城市群集聚区和“π”字型城市群连绵带组成的国家城市群空间结构体系。最后提出了城市群建设的政策保障机制与对策建议。建议组建国家级城市群协调发展管理委员会和地市级城市群协调发展管理委员会,建立城市群公共财政机制和公共财政储备制度;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,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;出台城市群规划技术导则,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;依托快速国土轴,加快建设国家高速公路的7918网和以四纵四横为干线的国家高速铁路网,完善城市群快速交通系统;规范统计标准数据,编制并出版中国城市群统计年鉴。

关键词:城市群;城市群形成发育;城市群新特点;城市群新问题;城市群新格局;城市群发育新趋向;中国

中图分类号: F299.21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-0690(2011)09-1025-10

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,依托发达的基础设施网络,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。其中,城市群的同城化是指在城市群空间范围内,突破行政区划体制束缚,实现规划同编、产业同链、城乡同筹、交通同网、信息同享、金融同城、市场同体、科技同兴、环保同治、生态同建等“十同”的经济共同体和利益共同体^[1];城市群的高度一体化是指通过城市群建设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等六大一体化。可见,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^[2],也是都市区和都市圈发展到高级阶段的产物^[3~5],高度一体化是城市群建设的重要战略,也是城市群走向成熟阶段的重要标志。

1 中国城市群识别标准与现状格局的基本判断

城市群的形成发育经历了空间范围的4次扩展过程,从城市到都市区是城市群空间范围的第一次放大,从都市区到都市圈是城市群空间范围的第二次放大,从都市圈再到城市群是城市群空间范围的第三次放大,从城市群到大都市带是城市群空间范围的第四次放大^[6]。

分别采用城市数量(≥ 3 个)、100万人口以上的特大城市数量(≥ 1 个)、人口规模(≥ 2000 万人)、城市化水平($\geq 50\%$)、人均GDP(≥ 3000 美元)、

收稿日期:2010-11-23; 修订日期:2011-05-21

基金项目:国家自然科学基金项目(40971101)、国家“十一五”科技支撑计划重大项目(2006BAJ14B03)、中国科学院知识创新工程重要方向性项目(KZCX2-YW-321-05)资助。

作者简介:方创琳(1966-),男,甘肃庆阳人,研究员,主要从事城市发展与城市规划研究。E-mail:fangcl@igsrr.ac.cn

非农产业产值比率($\geq 70\%$)、核心城市 GDP 中心度($\geq 45\%$)、经济密度(≥ 500 万元/ km^2)、经济外向度($\geq 30\%$)共 9 项具体指标综合判断中国正在发育的城市群(表 1)按照 2/3 以上指标达到发育标准的基本原则判定,确知在中国 23 个城市群中,达到发育标准的城市群有 15 个,分别是长江三角洲城市群、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。未达到发育标准的 8 个城市群有南北钦防城市群、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。考虑到中国城市群建设具有明显的政府主导性,这些未达到发育标准的城市群将是未来各省(自治区)区域经济发展的战略性城市群,其地域特殊性决定了在中国城市群结构体系中,仍然把他们按照城市群的建设模式来培育,其目的不在于要求这些城市群单方面达到发育标准,而是通过培育带动中国西部地区 and 少数民族地区经济社会的快速发展。基于以上考虑,本文提出的中国城市群基本框架仍采用“15+8”的 23 个城市群空间布局方案^[7](图 1)。城市群空间布局在以 6 大流域经济带为主线划分的 11 大经济区中,每一个城市群都是经济区的核心区,除西藏经济区外,每一个经济区中有 1 个或多个城市群。

表 1 中国城市群达标情况(2007 年)

Table 1 Condition of urban agglomerations in China in 2007

城市群名称	城市数量	100 万人口以上特大城市数量	人口规模(万人)	非农产业产值比率(%)	核心城市 GDP 中心度(%)	城市化水平(%)	人均 GDP(美元)	经济密度(万元/ km^2)	经济外向度(%)	达标程度(%)
京津冀城市群	10	5	7184.94	93.91	51.69	52.12	4985	1374	30.46	100.00
环鄱阳湖城市群	5	1	1946.13	89.47	45.39	36.39	2197	514	14.82	66.67
山东半岛城市群	8	6	4010.56	93.11	38.75	61.08	6094	2318	30.40	88.89
辽东半岛城市群	13	7	3891.39	91.47	54.61	62.92	4537	968	24.24	88.89
哈大长城市群	6	5	3288.40	88.61	50.21	52.23	3701	459	12.11	77.78
中原城市群	9	7	4159.10	90.62	27.90	39.38	3122	1222	12.33	66.67
银川平原城市群	4	1	459.06	90.33	50.95	58.02	2795	155	20.34	55.55
晋中城市群	3	1	797.43	96.69	60.67	49.64	3579	477	11.16	55.55
天山北坡城市群	8	1	499.57	87.38	53.91	68.43	3783	295	10.69	66.67
呼包鄂城市群	3	2	579.43	95.55	36.96	58.86	8701	268	13.80	55.55
关中城市群	8	4	2279.79	89.79	50.88	39.82	2167	622	12.47	66.67
兰白西城市群	5	2	1201.34	91.41	56.02	38.83	1731	206	10.90	44.44
酒嘉玉城市群	3	0	111.71	86.99	45.71	51.95	4131	16	10.72	55.55
江淮城市群	11	4	3868.53	87.39	46.65	31.94	2035	639	13.59	66.67
武汉城市群	9	3	2978.66	88.92	50.13	42.40	2550	880	13.84	66.67
长株潭城市群	3	3	1310.4	90.81	56.85	37.99	3781	1234	13.98	66.67
成渝城市群	20	10	8678.7	86.22	52.52	35.09	1944	617	12.28	66.67
黔中城市群	5	1	1366.58	87.6	46.09	29.31	1443	287	10.44	44.44
南北钦防城市群	4	2	1279.14	80.83	49.72	27.90	1987	420	11.83	44.44
滇中城市群	4	1	1601.39	88.27	52.78	27.39	2502	297	10.85	44.44
长江三角洲城市群	15	11	7798.89	96.76	45.37	63.96	8268	4484	34.10	100.00
海峡西岸城市群	6	4	2575.63	90.97	48.11	39.38	4143	1358	33.42	88.89
珠江三角洲城市群	11	10	2868.02	97.56	53.65	70.88	12754	4639	33.61	100.00

2 中国城市群形成发育的新特点及影响

在全球化、信息化、新型工业化和交通快速化环境下发育起来的中国城市群,呈现出高密度集聚、高速度成长和高强度运转的“三高”特点。

2.1 高密度集聚形成了强大的吸管效应

改革开放以来,随着中国工业化和城市化进程的不断加快,大量的农村剩余劳动力和各种产业开始越来越多的向城市及城市群地区集聚,形成了强大的吸管效应。

空前集聚的结果,使城市群成为中国高密度人

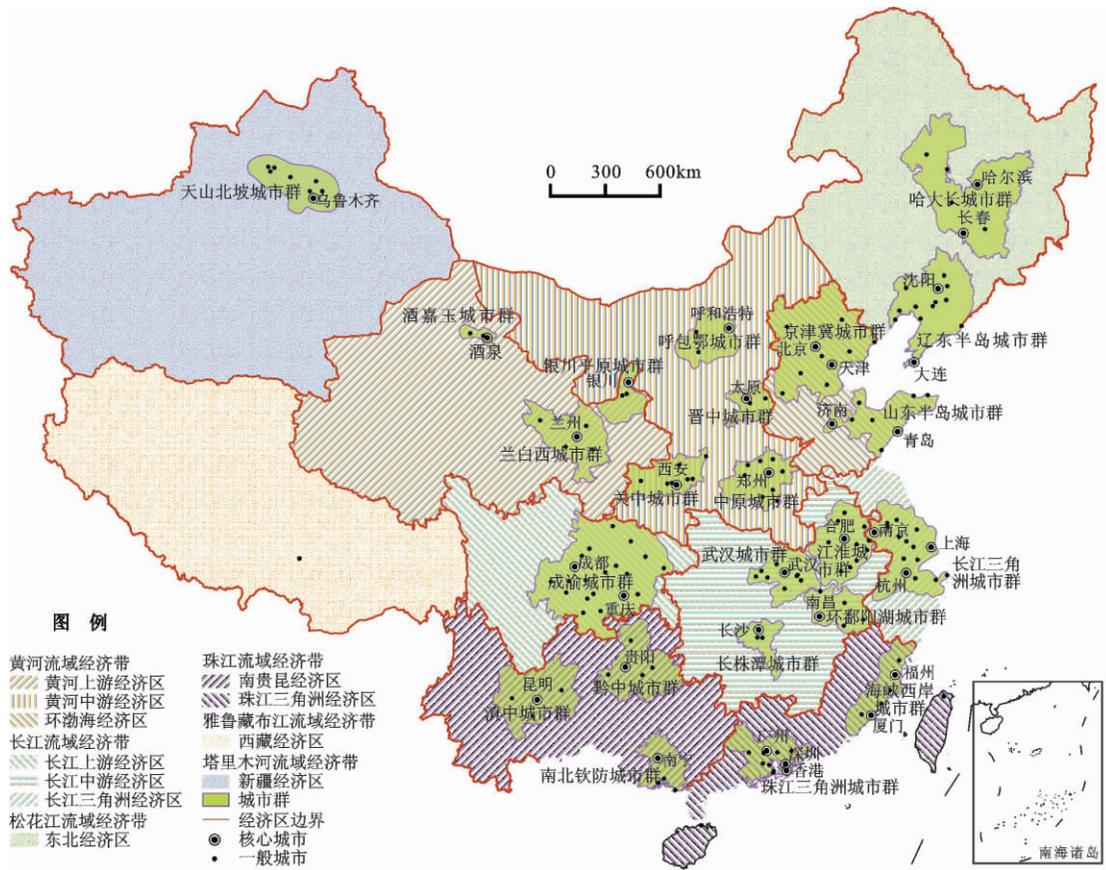


图1 中国城市群“15+8”的结构体系空间配置格局

Fig. 1 Spatial pattern of “15 + 8” structure system of urban agglomerations in China

口集聚区、高密度经济集聚区和高密度城镇集聚区。据不完全统计,2007年中国城市群已占全国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^[8-9]。

进一步采用人口密度、城镇密度和经济密度3个指标分析各城市群高密度集聚效应发现,2007年中国城市群平均人口密度高达319人/km²,比全国平均水平高出181人/km²,是全国平均值的2.26倍;城市群平均经济密度高达969万元/km²,比全国平均经济密度高708万元/km²,是全国平均值的3.63倍;城市群平均城镇密度为44.49个/万km²,比全国平均城镇密度高24.44个/万km²,是全国平均值的2.22倍。在各城市群中,尤其以珠江三角洲城市群和长江三角洲城市群高密度集

聚的强度最大,其经济密度分别是全国平均值的17.86倍和17.24倍,人口密度分别是全国平均值的3.78倍和5.63倍,城镇密度分别是全国平均值的2.91倍和4.81倍。

2.2 高速度成长拉动国家经济保持了强劲的增长势头

中国正在经历一个长期的高速增长期,支撑长期高速增长的是中国的城市群。城市群作为支撑国家经济增长的重要引擎,在确保国家经济连续多年保持8%~10%的增长速度的同时,迅速拉动中国驶入世界经济快车道,并接轨全球经济,成为在全球经济舞台上占据重要地位的经济大国。从2002~2007年的5a期间,中国城市群的GDP由83001亿元增加到196577亿元,按现价计算的历年平均增长速度为18.82%,比按现价计算的同期全国GDP增长速度快3.12个百分点;其中珠江三角洲城市群比同期全国GDP增长速度快6.77个百分点,长江三角洲城市群快3.05个百分点,京津冀城市群快3.82个百分点,海峡西岸城市群快

7.37个百分点。城市群经济总量占全国的比重,由2002年的68.98%上升到2007年的78.78%。值得注意的是,一些正处于发育初期阶段的中西部地区城市群快速成长的势头远超过东部地区的城市群,如呼包鄂城市群同期GDP增长速度达到了32.8%,成为增长速度最快的城市群,酒嘉玉城市群同期GDP增长速度也超过25%,比同期全国GDP增长速度快9.3个百分点。

2.3 高强度运转释放了超负荷的巨大能量与污染

1) 高强度的投入推动经济系统高强度运转。据不完全统计,2007年中国城市群固定资产投资达到94059亿元,占当年全国固定资产投资比重高达68.54%,而且还在以年平均27.78%的速度增长,几乎全部外资(98.06%)都集中投放到了城市群地区,尤其是东部沿海外向型经济发达的城市群地区。从城市群内资投资强度分析,2007年全国城市群内、外资投资强度分别达463.6万元/km²和4.79万美元/km²,分别是全国平均内、外资投资强度的3.25倍和4.65倍,其中长江三角洲城市群内、外资投资强度最大,分别是是全国平均内、外资投资强度的14.31倍和25.51倍,中国城市群已成为国家高强度进行固定资产投入和外资投向的重点受资地区。在内外资高强度投入的驱动下,中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。

2) 高强度的建设推动基础设施系统高强度运转。城际间高速公路和轨道交通越延越长,城市建成区面积越来越大,摩天大楼越建越高,城市高架桥越架越多,城市群内部的电力设施、电信设施、供水设施、排水设施、燃气设施、供热设施、轨道交通设施等各种保障生产与生活的基础设施时刻处在高度紧张的超负荷运行状态,一旦哪个环节出了故障,都会导致高效率运转的城市群迅速瘫痪,甚至引发经济系统的全面崩溃。

3) 高强度的通信推动社会系统高强度运转。生活在高密度和高速度增长的城市群中的人们,整日驾车穿梭于城市之间,上网漫游于世界各地,移动通信接听不断,以超出常人的快速工作节奏,频频变换工作,应对来自世界各地的接待、洽谈、交流与合作,透支着各自的青春和体力,实现着美好的目标与梦想。据不完全统计,中国城市群地区移动电话用户数达到5.08亿户,国际互联网用户数超过1亿户,中国90%以上的移动电话用户、80%以

上的国际互联网用户和60%以上的固定电话用户高度集中在城市群地区。

4) 高强度的污染产出迫使环境污染治理系统高强度运转。在中国城市群高强度投入实现了高强度产出目标的同时,也不可避免地带来了高强度的污染产出,城市群虽然集中了全国3/4以上的经济产出,但同时又集中了全国3/4以上的污染产出。2007年中国城市群工业废水的排放总量为1655574万t,占全国的67.12%,工业废气排放量为300033.5亿标m³,占全国的77.29%,工业固体废弃物产生量133506.4万t,占全国的76.02%,工业“三废”排放量最多的城市群绝大多数集中在东部沿海经济发达的城市群内。

3 城市群形成发育中存在的新问题

3.1 城市群形成发育中存在的“四低”问题

中国城市群形成发育中普遍存在着发育程度低、紧凑程度低^[10,11]、投入产出效率低和资源环境保障程度低^[12]等“四低”问题。在低发育程度条件下,中国城市群发育水平由高到低的排序见表2。城市群发育水平由东部地区向中部和西部地区逐渐降低,发育程度越高、紧凑程度越高、空间结构稳定性程度越高和投入产出效率越大的城市群^[13],综合发育水平就越高。

3.2 城市群发展中存在的“四过”问题

中国部分城市群发展中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。城市群发育在计划经济体制和有计划的市场经济体制时代,除了珠江三角洲城市群等极少数城市群外,大多数城市群的空间构成与形成发育均带有浓厚的计划经济色彩。多数城市群提出了建设国际门户和国家先进制造业基地、现代服务业基地、国家经济中心、国家金融中心、国家交通中心、国家信息中心、国家物流中心、国家创新中心等具体设想。城市群高密度集聚的结果却带来了深刻的集聚负效应,高密度、大规模的人口带来的慢性交通堵塞、长时间通勤的常态化、居住环境的低劣、环境污染的高度集中和热岛效应等各种问题已经开始严重困扰中国城市群的发育和发展。

城市群的迅猛发展导致落后地区的人口和产业被城市群所汲取,人口和产业向城市群的集聚,给城市群带来了巨大的活力,但内陆地区与城市群

表 2 中国城市群发育程度、紧凑度、空间结构稳定度与投入产出效率的模糊隶属度函数

Table 2 Fuzzy membership function of development degree, compact degree, spatial structure stability and input-output efficiency of urban agglomerations in China

城市群名称	城市群发育度	城市群紧凑度	城市群空间结构稳定度	城市群投入产出效率	城市群发育水平的综合测度值	城市群发育水平的综合排序
长江三角洲城市群	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1
珠江三角洲城市群	0.9353	0.8254	0.7799	1.0000	0.8852	2
京津冀城市群	0.4894	0.4852	0.9347	0.5267	0.6090	3
山东半岛城市群	0.3095	0.3662	0.7188	1.0000	0.5986	4
辽东半岛城市群	0.3233	0.3617	0.7844	0.6672	0.5342	5
成渝城市群	0.3319	0.5534	0.7835	0.4095	0.5195	6
武汉城市群	0.3126	0.4959	0.6634	0.4956	0.4918	7
中原城市群	0.2838	0.3845	0.7675	0.5015	0.4843	8
环鄱阳湖城市群	0.1266	0.1610	0.6244	1.0000	0.4780	9
海峡西岸城市群	0.3488	0.3383	0.4100	0.5802	0.4193	10
长株潭城市群	0.2009	0.4646	0.4353	0.5282	0.4073	11
哈大长城市群	0.2933	0.3152	0.5830	0.4229	0.4036	12
江淮城市群	0.2602	0.4415	0.4599	0.3947	0.3891	13
关中城市群	0.2824	0.3564	0.5669	0.3366	0.3855	14
南北钦防城市群	0.2985	0.3568	0.4975	0.3817	0.3836	15
呼包鄂城市群	0.1992	0.0000	0.4608	0.8656	0.3814	16
晋中城市群	0.1775	0.2613	0.4948	0.5626	0.3741	17
兰白西城市群	0.0868	0.1192	0.5343	0.7450	0.3713	18
天山北坡城市群	0.2254	0.0083	0.2402	1.0000	0.3684	19
滇中城市群	0.1211	0.1308	0.5411	0.6672	0.3651	20
黔中城市群	0.1010	0.1762	0.6861	0.4733	0.3592	21
酒嘉玉城市群	0.0000	0.1099	0.0000	0.6382	0.1870	22
银川平原城市群	0.1319	0.2069	0.3299	0.0000	0.1672	23

的差距却日渐扩大。在没有全国性再分配机制的状态下,不断扩大的地区差距正在扭曲地方经济和地方行政,动摇着中国社会经济的根基。如何在城市群地区建设和谐的高密度城市社会是一个迫切而严峻的挑战^[14]。

3.3 城市群建设中存在的“四争”问题

中国部分城市群建设中出现了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^[15]等“四争”问题。继长江三角洲城市群、珠江三角洲城市群和京津冀城市群这三大城市群纳入国家发展战略后,中国不少城市群对自身发展潜力和在国家发展的战略地位与作用估计偏高,试图与三大城市群争高低。由于发展热情的冲动和对自身发展愿景过高的估计,许多省份不顾条件扎堆抱团,规划建设城市群,不顾产业支撑程度盲目扩大城市群范围,跟风而上的城市群甚至成为地方官员的“政绩工程”^[16]。除城

市群建设急剧升温外,在中国还同时掀起了一股政策实验田建设热,试图把全国各地变成一片片政策试验田。在市场经济条件下,如果过多地划出无数个政策实验特区,将违反市场公平竞争的原则,并不利于地方经济的正常发展。若把全国各地都设立为各类国家试验区,就没有试验示范和推广的必要了。

3.4 城市群规划与实施中存在的“五缺失”问题

中国部分城市群规划研究中普遍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等“五缺失”问题。迄今为止,国家还没有制订出全国统一的城市群划分标准,无法用同一把尺子,去度量全国不同大小、不同空间尺度的城市群。城市群到底是一个区域规划,还是一个建设规划,到底归口国家发展与改革部门管理,还是归口国家住房与城乡建设部门管理并无定论,于是出现了城市群规划的争夺与打架现象。规划的误区和多层次归口管理机关的不明确给城市群的形成发育带来了

极大影响。城市群规划执业制度的缺失,使得城市群规划市场的准入门槛过低,就连民营企业公司也能够拉关系托人情争取到城市群规划的编制权。2008年1月1日新颁布实施的《城乡规划法》^[17]并未给予城市群合法的发展地位,在全国城镇体系规划中也并没有把城市群作为国家城镇体系规划中的最高层次,赋予其法律地位,削弱了城市群规划依法实施的依据和规划实施的权威性。

4 中国城市群发展战略目标与发展趋势展望

4.1 城市群发展战略与目标

针对中国城市群形成发育中呈现的新特点和出现的新问题,未来中国城市群发展将实施五大战略。一是实施产业集聚战略,构建与全球产业链密切关联的城市群现代产业体系;二是实施高度一体化战略,加快实现城市群区域一体化;三是实施空间紧凑战略,推进城市群形成点、线、面相结合的空间结构新格局;四是实施可持续发展战略,不断提升城市群资源环境承载能力和保障能力;五是实施国际化战略,进一步扩大城市群地区对外开放步

伐,抓住全球供应链重构机遇,快速融入国际化,成为全球价值链上的利益共享城市群。

顺应五大战略,未来中国城市群建设的总体战略目标为:建成国家及世界级产业集聚与先进制造业基地,建成国家推进城镇化进程的主体空间形态,建成国家经济发展的战略重心区和核心区,建成国家不同类型的可持续发展示范区和科学发展模式示范区,建成对外开放合作区及先行先试区。由表3看出,通过几十年的努力,将按照创新模式、生态模式、低碳模式、紧凑模式和信息化模式等基本模式,因地制宜地将中国城市群建成为创新型城市群、生态型城市群、低碳型城市群、紧凑集约型城市群和数字型城市群^[18]。

4.2 城市群空间发展趋势展望

未来30a,中国城市群结构体系的演变将以经济全球化、市场经济体制、交通通道建设、大江大河流域经济带建设、区域经济政策和跨省经济协作区的建设等为动力,朝着健康的方向发展。伴随经济全球化趋势的进一步加强、市场经济体制的进一步完善和国家城市体系的重组、巨型与超巨型城市的形成,将推动中国城市群辐射范围进一步扩大,高

表3 城市群在各大经济区中的核心地位与建设目标

Table 3 The role and construction goals of urban agglomerations in Chinese Economic Zones of China

地区名称	城市群名称	建设方向与目标
东部地区	长江三角洲城市群	国家综合竞争力最强的世界级城市群
中部地区	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
	京津冀城市群	国家创新能力最强的超大城市群
	山东半岛城市群	国家及黄河流域快速成长的半岛城市群
	辽东半岛城市群	国家振兴东北老工业基地的核心城市群
	海峡西岸城市群	国家服务祖国统一大业的海岸型城市群
	长株潭城市群	国家“两型社会”建设综合配套改革试验区
	武汉城市群	国家“两型社会”建设综合配套改革试验区
	哈大长城市群	中国面向东北亚合作的前卫城市群
	中原城市群	国家中部崛起的战略城市群
	江淮城市群	国家承接产业转移的门户城市群
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	
西部地区	成渝城市群	国家城乡统筹综合配套改革试验区
	南北钦防城市群	中国-东盟自由贸易区的海湾型城市群
	关中城市群	中国新亚欧大陆桥中段重要的节点城市群
	天山北坡城市群	中国面向中亚五国合作的陆桥型城市群
	兰白西城市群	黄河上游多民族地区的核心城市群
	滇中城市群	中国面向东南亚区域合作的重要城市群
	黔中城市群	中国西南地区重要的节点城市群
	呼包鄂城市群	黄河流域极具成长潜力的节点城市群
	银川平原城市群	中国面向穆斯林国家合作的特色城市群
	酒嘉玉城市群	国家航天基地建设的重要城市群

速铁路、高速公路等大型交通通道的建设将推动城市群循线状基础设施进一步延展,大江大河流域上中下游的协调发展将进一步推动城市群集聚区的形成,区域经济政策与跨省毗邻经济协作区的建设将更加突出城市群的主体地位。在上述演进动力和发育背景下,中国城市群将按照点-轴-面的空间结构模式,形成由 23 个城市群(点)、3 大城市群连绵主轴带(轴)、6 大城市群集聚区(面)组成的国家城市群空间结构体系。

1) 城市群空间演进的点域格局。未来 30 a,将在中国形成由长江三角洲巨型城市群、珠江三角洲巨型城市群、京津冀巨型城市群以及辽东半岛城市群、山东半岛城市群等约 23 个城市群组成的国家城市群结构体系,建成一批在国际国内具有重要影响力的、以创新型、生态型、低碳型、集约型和数字型为特征的巨型城市群和大型城市群。城市群将作为国家参与全球竞争与国际分工的全新地域单元,成为中国未来经济发展格局中最具活力和潜力的核心战略增长极,将深刻地影响中国国际竞争力,主导中国现代化发展和城市化发展的战略大局。超巨型城市和巨型城市将成为城市群的超级辐射极,推动城市群向着鼎盛阶段迈进,向着城市群连绵带伸展;城市群空间范围将进一步扩大,边界将越来越模糊,总体发育程度将不断提高;不同规模等级的城市群将继续成为全国经济区的核心区。

2) 城市群空间演进的轴域格局。将形成由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组成的“π”字型城市群连绵带。长江流域、黄河流域、珠江流域、松花江流域等大江大河仍然是城市群集中分布地区,沿海铁路线、京广铁路线、京沪线、京哈线、陇海-兰新线、成渝线、包兰线、京九线等综合性运输大通道仍然是城市群集中分布地区,中国生产力布局的宏观格局和经济开发的重点仍然集中在沿海地区、沿长江地区和沿欧亚大陆桥沿线地区,随着流域生态经济带和综合性运输大通道的建设,将形成“π”字型经济发展主轴线和“π”字型城市群连绵带(图 2)。

3) 城市群空间演进的面域格局。根据中国 23 大城市群未来发育的总体程度,以流域经济带的建设为主线,未来 30 a 将在中国有望沿大江大河进一步发育形成 6 大城市群集聚区,即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。其中,三江平原城市群集聚区将成为东北经济区发展的战略高地和面向东北亚合作的前沿阵地;长江中下游平原城市群集聚区将成为中国城市群发育程度最高、国际化程度也最高的城市群密集区。

5 结论与对策建议

5.1 结论

中国城市群形成发育的现状格局是由 15 个达到发育标准的城市群和 8 个未达到发育标准的城市群组成的“15+8”的空间格局,城市群形成发育中呈现出高密度集聚、高速度成长、高强度运转的“三高”特点,存在着发育程度低、投入产出效率低、紧凑度低、资源环境保障程度低等“四低”问题,以及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、滋生区域剥夺行为等“四争”问题,也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等“四过”问题,城市群形成发育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。

未来中国城市群总体建设目标为,建成国家及世界级产业集聚与先进制造业基地,建成国家推进城镇化进程的主体空间形态,建成国家经济发展的战略重心区和核心区,建成国家不同类型的可持续发展示范区和科学发展模式示范区,建成对外开放合作区及先行先试区。将形成由 23 大城市群、6 大城市群集聚区和“π”字型城市群连绵带组成的国家城市群空间结构体系。

5.2 城市群形成发育的相关政策建议

1) 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市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,实现从“自由裁量”到阳光行政和科学决策,倡导多中心治理,建立城市群横向利益分享机制和利益补偿机制。

2) 建立城市群公共财政机制和公共财政专业

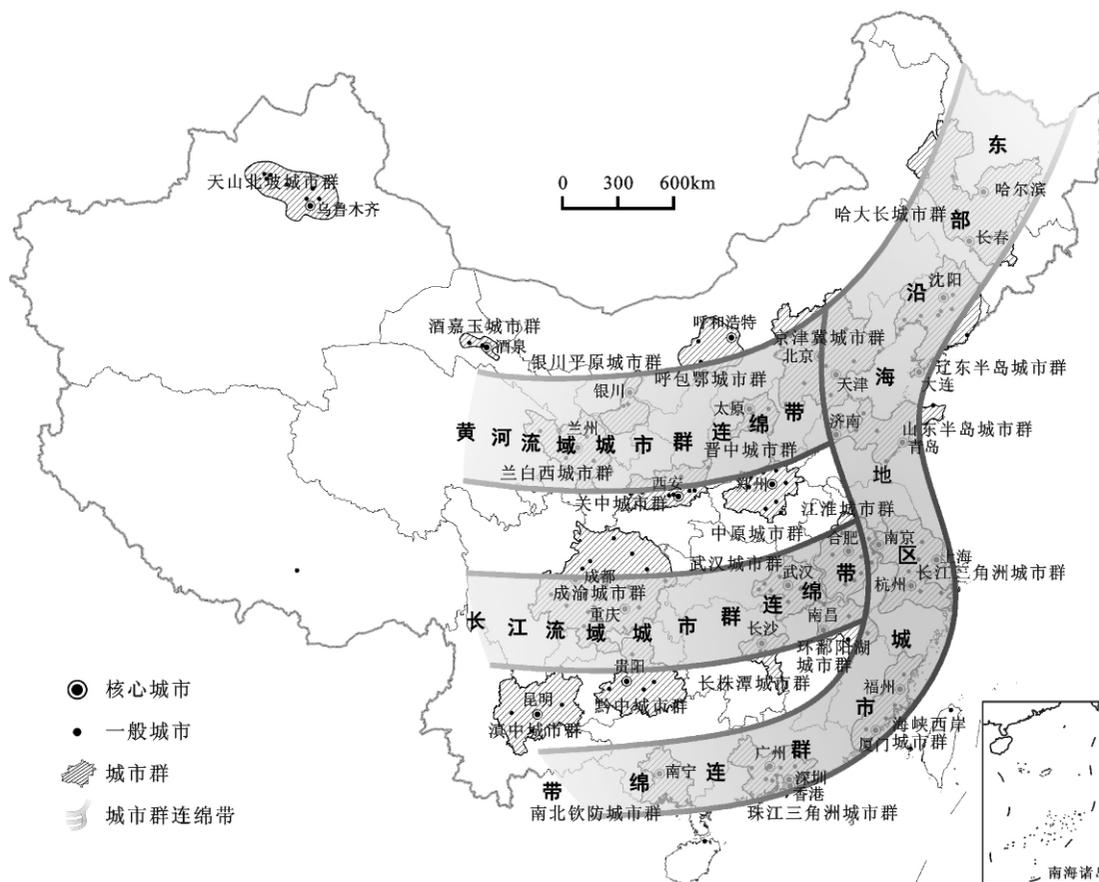


图2 中国城市群空间演进的“π”字型城市群连绵带

Fig.2 Urban agglomerations continuous band of future spatial evolution of urban agglomerations in China

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。建立城市群公共财政储备制度和公共财政支出的监督体系,共建共享区域公共物品。

3) 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,加强城市群建设的法律法规政策保障机制,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。

4) 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,研究市场需求状况,为城市群建设提供可行性依据;加快培育市场体系,为城市群建设提供保证;做好市场预测与决策,提高城市群发展的预见性。

5) 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。

6) 出台城市群规划技术导则,引导城市群科学规划。城市群规划是指导城市群实现可持续发展的行动纲领。规划编好了,就是政府最大的财富和最大的资本,规划编不好就是政府最大的浪费。因此,政府一定要依托行政力量,组织专家编制出高标准、高起点、高水平的城市群总体规划,规划一经确定,就要做到“一张蓝图绘到底,一任接着一任干”。

7) 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。

8) 规范统计标准数据,编制并出版中国城市群统计年鉴。

参考文献:

- [1] 方创琳, 宋吉涛, 蔺雪芹, 等. 中国城市群可持续发展理论与实践[M]. 北京: 科学出版社, 2010: 9~16.
- [2] 姚士谋, 陈振光, 朱英明, 等. 中国城市群[M]. 合肥: 中国科学技术大学出版社, 2006: 5~7.
- [3] 刘荣增. 城镇密集区发展演化机制与整合[M]. 北京: 经济科学出版社, 2003: 2~12.
- [4] Friedman J. Political and technical moments in development, ag-gropolitan development revised[J]. Environment and Planning, 1985, **122**(3): 17~22.
- [5] Friedman J. The world city hypothesis development and change[J]. Urban Studies, 1986, **117**(2): 26~31.
- [6] 方创琳. 城市群空间范围识别标准的研究进展与基本判断[J]. 城市规划学刊, 2009, **171**(3): 1~5.
- [7] 方创琳, 宋吉涛, 张 蕾, 等. 中国城市群结构体系的组成与空间分异格局[J]. 地理学报, 2005, **60**(5): 827~840.
- [8] 国家统计局. 中国统计年鉴 2008[M]. 北京: 中国统计出版社, 2008: 23~125.
- [9] 国家统计局. 中国城市统计年鉴 2008[M]. 北京: 中国统计出版社, 2008: 18~238.
- [10] 方创琳, 祁巍锋, 宋吉涛. 中国城市群紧凑度的综合测度及空间分异分析[J]. 地理学报, 2008, **63**(10): 1011~1021.
- [11] 方创琳, 祁巍锋. 紧凑城市理念与测度研究进展及思考[J]. 城市规划学刊, 2007, **170**(4): 65~73.
- [12] 方创琳. 中国城市化进程及资源环境保障报告[M]. 北京: 科学出版社, 2009: 27~36.
- [13] FANG Chuanglin, SONG Jitao, SONG Dunjiang. Stability of spatial structure of urban agglomeration in China Based on Central Place Theory[J]. Chinese Geographical Science, 2007, **17**(3): 193~202.
- [14] 周牧之. 中国经济论—高速增长机制和课题[M]. 东京: 日本经济评论社, 2007: 26~47.
- [15] 方创琳, 刘海燕. 快速城市化进程中的区域剥夺行为及调控路径[J]. 地理学报, 2007, **62**(8): 849~860.
- [16] 欧阳慧. 谨防当前中国城市群、都市圈发展误区[J]. 光明网, 2006-12-06.
- [17] 第十届全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国城乡规划法[M]. http://www.gov.cn/flfg/2007-10/28/content_788494.htm 2007-10-28.
- [18] 方创琳, 姚士谋, 刘盛和, 等. 2010 中国城市群发展报告[M]. 北京: 科学出版社, 2011: 195~215.

New Structure and New Trend of Formation and Development of Urban Agglomerations in China

FANG Chuang-Lin

(Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing, 100101, China)

Abstract: Based on the basic judgment of identification standards and spatial structure of urban agglomerations in China, this paper considered that “15 + 8” spatial structure system comprised of 15 compliance and 8 non-compliance of urban agglomerations was the present structure of formation and development of urban agglomerations in China. The main conclusions were as follows. Firstly, analyzing the “three high” characteristic comprised of high-density cluster, high-speed growth, high-intensity operation of urban agglomerations in China, this paper put forward: 1) “Four Low” problems containing low development degree, low input-output efficiency, low compact degree, low resources and environmental protection degree, 2) “Four Competition” problems comprised of blindly competing for national strategies regardless of own condition to strive for national pilot area, expanding their power regardless of the red line to trigger a large-scale land to construct cities, leading to the so-called high degree of integration with competing for construction repeatedly regardless of cooperation, breeding area deprivation with drawing up high goals careless for the resources and environmental capacity; 3) “Four-off” problems containing excessive intervention of government and administration, high estimated of the development prospects, dense negative effect of the clustering size, large development gap and 4) “Five Missing” problems comprised of lack of unified identification standard of urban agglomerations, lack of standardized statistical data,

lack of centralized management with specific authorities ,lack of accepted planning approach and implementation institution ,lack of planning legal status of urban agglomerations. Secondly ,this paper brought forward the overall development strategy and construction goals of urban agglomerations in China and thought that it would form national urban agglomerations spatial structure system comprised of 23 urban agglomerations ,6 urban agglomerations gathering area and “π” shaped urban agglomerations continuous band. Finally ,some policy support mechanism and countermeasures suggestions for the construction of urban agglomerations in China were put forward: 1) to formate a national-level and local-level coordinated development management committee of urban agglomerations ,public finance mechanisms and public financial reserve system for urban agglomerations ,2) to revise Town and Country Planning Act or to introduce Regional Planning Act which will add the content of urban agglomerations planning and draft treaty for cooperation of urban agglomerations ,3) to introduce Urban Agglomerations Planning Approval Approach and Urban Agglomerations Planning Implementation Management Ordinance and to build urban agglomerations planning implementation institution ,4) to introduce technical guide to guide scientific planning for urban agglomerations and to strengthen resources and environmental protection capacity and sustainable development capacity of urban agglomerations ,5) relying on the rapid land-axis and speeding up to construct the 7 918 national highway network and “four vertical and four horizontal” high-speed railway network for improving rapid transit system of urban agglomerations , and 6) to specify standards of statistical data and compile and publish Statistical Yearbook of Urban Agglomerations in China.

Key words: urban agglomerations; formation and development of urban agglomerations; new features of urban agglomerations; new problems of urban agglomerations; new structure of urban agglomerations; new trend of urban agglomerations; China