

中国城市群科学选择与分级发展的争鸣及探索

方创琳¹, 毛其智², 倪鹏飞³

(1. 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101; 2. 清华大学建筑学院, 北京 100875;
3. 中国社会科学院城市与竞争力研究中心, 北京 100037)

摘要: 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, 是中国新型工业化和新型城镇化发展到较高阶段的产物, 是“一带一路”建设的主战场, 因而在推进国家新型城镇化和经济社会发展中具有举足轻重的战略地位。城市群的发展不仅主宰着国家经济发展的命脉, 也主导着中国新型城镇化的未来。但中国城市群在选择与培育过程中出现了一系列亟待解决的现实问题, 需要从科学角度提出推进城市群健康发展的技术路径和科学方案。基于这一意图, 中国地理学会、中国城市百人论坛和中国科学院地理科学与资源研究所于2014年12月20日联合举办了首届《中国城市群发展高层论坛》。通过近100位专家激烈的辩论、争鸣与思考, 一致认为: 城市群在国家新型城镇化中占据主体地位并发挥重要作用, 城市群的研究与发展是一个复杂科学问题和漫长过程, 是一个自然自需过程, 不能违背客观规律; 城市群基本内涵和空间识别范围标准存在着激烈争论与思考, 政策空间层面的城市群和学术空间层面的城市群有着不同的利益导向和价值取向; 城市群选择和培育中存在着“滥圈滥划、扩容贪大、拔苗助长、无中生有、拼凑成群”等一系列亟待解决的“城市群病”; 未来中国城市群空间格局正在形成不同的组织方案; 不同发育程度的城市群存在着不同的问题和不同的发展模式, 如京津冀城市群的协同发展优化模式、长江三角洲城市群的扩围模式、珠江三角洲城市群的“两条腿”并行模式、辽中南城市群的空间整合模式、哈长城市群的“井”字型空间组织模式、中原城市群的战略整合模式、关中城市群的均衡组织模式等。

关键词: 城市群; 科学选择; 分级发展; 争鸣与探索; 中国

DOI: 10.11821/dlxb201504001

2014年12月20日,《中国城市群发展高层论坛》在中国科学院地理科学与资源研究所隆重举行, 来自中国科学院、中国工程院、中国社会科学院、国务院发展研究中心、清华大学、北京大学、中国人民大学、国家发改委宏观经济研究院、中山大学、同济大学、厦门大学、华东师范大学、河南大学、山东大学、东北师范大学、辽宁师范大学、中国海洋大学、首都经贸大学、首都师范大学等40多所科研机构 and 高校从事城市群研究的知名专家与领导约120人出席会议。这是继2014年8月底中国城市百人论坛成立后举办的第二个微型高端论坛。中国科学院院士、中国工程院院士、清华大学教授吴良镛, 第十届全国政协副主席、中国城市百人论坛名誉主席、中国工程院院士徐匡迪, 中国社会科学院院长王伟光, 中国工程院院长、中国工程院院士周济, 中国科学院副院长、中国科学院院士丁仲礼, 国务院参事牛文元等出席会议并发表讲话。中国科学院、中国社

收稿日期: 2015-01-28 修订日期: 2015-03-12

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(13&ZD027); 国家自然科学基金项目(41371177) [Foundation: Major Program of National Social Science Foundation of China, No.13&ZD027; National Natural Science Foundation of China, No.41371177]

作者简介: 方创琳(1966-), 男, 甘肃庆阳人, 研究员, 博士生导师, 中国地理学会会员, 中国地理学会人文地理专业委员会主任, 主要从事城市发展与规划研究, 主编出版专著20部, 发表论文330余篇。E-mail: fangcl@igsnrr.ac.cn

会科学院和中国工程院三院共同支持的中国城市百人论坛正式启动,中国社会科学院院长王伟光、中国工程院院长周济和中国科学院副院长丁仲礼共同按下彩色启动球。

本论坛开幕式由中国科学院地理科学与资源研究所所长葛全胜研究员主持。中国科学院徐匡迪院士做了“城市群在中国特色新型城镇化中的作用”的大会主旨报告,中国科学院陆大道院士做了“关于京津冀大城市群各部分功能定位的问题”的大会报告。分阶段大会报告分别由清华大学毛其智教授、中国科学院地理科学与资源研究所城市规划研究中心主任方创琳研究员、中国社会科学院城市与竞争力研究中心主任倪鹏飞研究员主持,论坛自由辩论分别由国际欧亚科学院院士毛汉英研究员、河南大学原副校长王发曾教授、中国社会科学院城市与竞争力研究中心主任倪鹏飞研究员、华东师范大学宁越敏教授主持。清华大学顾朝林教授、北京大学杨开忠教授、华东师范大学宁越敏教授、中国科学院南京地理与湖泊研究所姚士谋研究员、中国科学院地理科学与资源研究所方创琳研究员、中国社会科学院倪鹏飞研究员、中山大学周春山教授、辽宁师范大学校长韩增林教授、东北师范大学修春亮教授、杨青山教授、河南大学原副校长王发曾教授、苗长虹教授、陕西省建设厅城镇化中心陈天如主任等15位专家分别从中国城市群、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、哈长城市群、辽中南城市群、中原城市群、山东半岛城市群、关中城市群、成渝城市群等不同空间尺度的城市群层面,分别探讨了城市群形成发育的基本标准、空间范围的识别方法、形成发育中存在的主要问题、未来发展格局、资源环境承载能力、公共财政与保障对策等。国务院参事牛文元研究员、国务院发展研究中心李善同教授、中国城市规划设计研究院王凯副院长、首都经贸大学祝尔娟教授、首都师范大学申玉铭教授、中国社会科学院梁本凡研究员、中国科学院地理科学与资源研究所胡序威研究员、陈田研究员、金凤君研究员、刘彦随研究员、张文忠研究员、刘盛和研究员、何书金研究员等专家在自由发言和辩论环节做了精彩发言。论坛闭幕式由中国地理学会副理事长张国友研究员主持,《中国城市群发展高层论坛》组委会负责人、中国地理学会人文地理专业委员会主任方创琳研究员代表本次论坛做了总结发言,认为本次论坛是一次高规格、高水平的论坛,论坛中提出的有关中国城市群发展的一系列建议对指导中国城市群建设和推进国家新型城镇化发展具有重要的指导意义。《中国城市百人论坛》联合秘书长、清华大学毛其智教授代表《中国城市百人论坛》讲话,对中国城市百人论坛未来的发展提出了期望。本次论坛取得了丰硕的成果。现将专家主要观点综述如下。

1 城市群的研究与发展是一个复杂科学问题和漫长过程

城市群的形成发育是一个长期漫长的自然过程,短期内想科学解决一切问题几乎不可能。据此,论坛专家一致认为,城市群的研究与发展是一个复杂科学问题和漫长过程。

1.1 城市群的研究与发展是一个复杂科学问题

清华大学吴良镛院士认为,城市群发展需要从复杂性科学视角吸纳众智,在时代发展的视域下,城市化和城镇群发展的实质是经济社会发展的转型升级,而转型升级必然要经历一个长期的发展过程,这赋予了学界重大责任,也形成了高度挑战,任何一个问题要想获得明确答案都极为艰难。改革进入深水区,既需要顶层设计,也亟须吸纳众智,建设新型智库。要用复杂性科学来考虑城市群的问题,这涉及到转型,而转型不是一天两天的事,我们搞科学研究的,能在这个大时代里面讨论这个问题,是一生的荣

幸,但是这种转型的结论如果在我们一生能够得到解决的方案,都不太容易。

1.2 城市群的选择与发展是一个自然自需过程

中国科学院地理科学与资源研究所陈田研究员在自由辩论中提出,城市群发展是一个自然自需过程。城市群确实有很多好处,城市群是不是在城市化过程中,有些地方高度集聚以后我们迫不得已的一中选择?因为我们要去协调它。作为我们人类的生存空间、居住环境,我们有小城市、中等城市,这些都是适合人类居住的。城市群是因为各个条件都太好了所以集聚在一起?之后又产生问题,我们又去着力去协调?但是,他们集聚在一起是会带来很多东西的。在提到城市群时,不要认为它就是好的,很可能只是这个地区发展需要城市群,而某些地区发展则不要。

1.3 城市群的城乡协同发展不能违背客观规律

中国科学院地理科学与资源研究所刘彦随研究员认为,城市群要突出城乡协同发展。城市群引领城乡协调发展的主旋律和主规律,不能违背这样的规律。研究城市群,城市群是历史的过程,还是美好的蓝图?是一个封闭的,还是一个开放的?是一个扩展性的,还是一个内含式的?城市群不是规划出来的,不是建设起来的,是内含发展而来的。中国的城市群将面临一个大的挑战。如果城乡有病的化,不能叫做健康城镇化,更不是新型城镇化,一定程度上说我们城乡有各种各样的病,你这个新型城镇化是要打折扣的!中国的城镇化挑战性、约束性、风险性正在增强,如果说到威胁性,更在加大。

1.4 城市群发展演化是一个耗散结构的非平衡相变过程

山东大学王洪军认为,城市群发展演化是一个耗散结构的非平衡相变过程,包括三个态,第一个平衡态,第二个是近平衡态,第三个叫衡差。这个均衡城市,其实在世界上就有三个,一个是彼得·霍尔的MGR,一个是美国的MR,第三个就是中国的城市群,你承认也好,不承认也好,因为他已经政策化了,城市群就是中国在全世界三足鼎立的一个叫法,那么方创琳老师的这个研究已经超越了彼得·霍尔,他已进入到了一种可以定量的可操作。

2 城市群在国家新型城镇化中占据主体地位并发挥重要作用

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,决定着21世纪世界政治经济发展的新格局,是世界经济重心转移的重要载体,是“一带一路”建设的主阵地,是中国新型工业化和新型城镇化发展到较高阶段的产物,是中国走向世界的枢纽和世界进入中国的门户,因而在推进中国新型城镇化和经济社会发展中具有举足轻重的战略地位。

中国工程院徐匡迪院士认为,城市群在新型城镇化中具有重要作用^[1]。

中国科学院陆大道院士认为,大城市群是中国与世界联系的门户和枢纽,是全球经济的控制中心。大城市群是当今世界上最具有竞争力的核心区,中国三大城市群是中国与世界联系的门户和枢纽。中国三大城市群的定位,以北京为核心的京津冀城市群,以上海为中心的长三角城市群和以香港为中心的珠三角城市群,有条件逐步竞争为东亚对全球经济有明显影响力的特大城市群,也将成为世界上具有竞争力的核心城市群。城市群的核心城市的竞争来源不是基于制造业,而是基于信息产业和服务业,这就是未来城市群发展的基本指导思想,正在改变世界全球经济的格局,这是中国参与国际经济的一个机会^[2]。

国务院参事牛文元研究员认为,城市群是一个国家和地区发展的动力,全世界如

此,中国也是如此。

中国城市规划设计研究院副院长王凯认为,应辩证地看待城市群,城市群作为国家城镇化的主体形态不是唯一的。城市群作为一个中国这样一个人口多、土地资源相对少的国家来讲,是一个国家城镇化的主体形态,但不是唯一的。

清华大学毛其智教授认为,目前华夏大地群雄并起,但是千万不要把城市群作为一种特定的利益主体,谁能加入就能分几杯羹,谁不加入就会被发展所抛弃。而要从另外一种社会共同发展的角度,要看到未来的发展,所有的居民不管是住在城市还是乡村,都能够共享现代发展的文明。在具体的研究中,到底是做空间的一种精确的界定——谁是谁不是,还是做一种模糊的判定,而其目的都是推动整个区域的共同发展,大家可以做进一步的研究。对于现在提出的问题,到底是复杂问题有限求解,还是简单问题复杂化越说越听不懂。

中国科学院南京地理与湖泊研究所姚士谋研究员认为,中国城市群发展需要实施四大战略:一是实施产业集聚战略,构建城市群现代产业体系;二是实施高度一体化的区域发展战略;三是实施城乡统筹的长远发展战略;四是严格控制超大城市发展规模,实施集中紧凑空间组织战略;五是实施可持续发展战略。加快国家城市群五个一体化的发展,实施城乡一体化,在各个节点或者各个城市之间协作,最后形成一个可持续发展的健康城市化道路^[3]。

正由于如此,中央城镇化工作会议和《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》首次把城市群作为推进国家新型城镇化的空间主体,《国家主体功能区规划》把城市群作为重点开发区和优化开发区,国家“十一五”、“十二五”两个五年规划连续10年把城市群作为推进新型城镇化的主体,党的十七大、十八大报告连续10年把城市群作为新的经济增长极,《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》50次提到城市群。

3 城市群基本内涵和空间识别范围标准存在着争论与思考

3.1 城市群是高度一体化和同城化的城市群体

陆大道院士认为,城市群是以一两个特大城市为核心,包括周围有若干个城市组成的内部垂直的和横向的内部联系,更具有发达的管理一体化的区域。大城市群往往是一个国家或地区进入世界和世界进入该区域的门户,是一个国家或一个区域的增长极,也是参与国际竞争的核心区。

中国科学院地理科学与资源研究所胡序威研究员认为,要厘清城市群的概念,区分城市群与城市密集区的概念与联系,城市群不等同于都市圈和经济区。城市群发育具有阶段性,不能孤立地来发展城市群,要联系到外围地区。一个是城市群里不能把中心城市越做越大,城市群必须要考虑对周边地区的带动作用,周边城市的县域经济发展要把周围县里面的中小城市发展起来。城市群发展要社会公平和缩小差距^[4]。

华东师范大学宁越敏教授认为,城市群是一种多中心、跨行政区的城市化地域组织。如果我们把行政区的尺度扩大到跨省的范围,那时会产生很多空间治理上的问题。区域治理是城市群健康发展的关键。涉及两个层面:一是区域内城市政府间的协调机制,涉及跨行政区、跨职能部门、跨行政层次;二是公私之间的合作,主要指政府与非营利的社会组织和私营组织之间的合作。在城市群的界定当中,需要有一个文化认同。

中国科学院地理科学与资源研究所方创琳研究员认为,从高度一体化分析,在城市群建设中重点推进六大一体化,即城市群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。从高度同城化分析,在城市群空间范围内,将突破行政区划体制束缚,形成规划同编、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“十同”的经济共同体和利益共同体^[5-6]。

河南大学王发曾教授认为,城市群整合的归宿是大都市地区。城市群的整合是城市群战略的核心内容。城市群整合的归宿是成熟的大都市地区。大都市地区建设是循序渐进的可持续进程。城市群整合(Integration of urban agglomeration)是指在一个城市群区域范围内,将各个城市地域单元结合为一个整体,实现内部各种发展要素的优化配置,经济与社会结构的优化调整,各项功能的优化组织,经济、社会、环境等效益和效应的高度和谐,促使区域城镇化进程健康发展,并在更大的区域范围内发挥重要的牵引与推动作用^[7]。

中国社会科学院梁本凡研究员认为,关于城市群的概念,农业经济区、工业经济区和城市地区这个截然是不同的,但是级别不一样,城市不一样,农业经济区不可能包含城市经济区,但是城市经济区一定要覆盖农业经济区和工业经济区。

首都师范大学申玉铭教授认为,城市群发展要注重生产性服务业的提升,是一个以服务业和高端制造业支撑为主导的地区^[8]。

3.2 城市群的选择必须有一个相对科学的识别标准

牛文元研究员认为,城市群形成发育具有4大合理性。城市群是一个国家和地区发展的动力,全世界如此,中国也是如此。第一,行政结构的合理性。如果互相不能指挥,互相不能协调,那么这个城市群是不会成功的。当然,也不一定是指挥,协调是很重要的。第二,经济结构的合理性。要形成互补、形成互相支援、一个完美的经济体。第三,社会结构的合理性,这里包括城市、农村,我们通常讲的城乡一体化。这里的城乡一体化不意味着乡村变成城市,而是从一个区域出发,如何从小的城镇一直到大的城市形成一种梯次的结构。第四,生态结构的合理性,既有生态的消耗区,也有生态的补养区,也有生态本身的缓冲区。这样4个合理性才能形成一个真正的城市群。否则,只要这4个合理性缺少一个,城市群都会发生大问题。那么,核心的高地就是我们城市群里生产率最高、最能创造财富的地方和边缘地区的差异,这是有个衡量的。如果差异十分大,那也不能构成城市群,这就是城市群的边界。这个值在全世界大概是1:1.8~1:1.9左右,最多不能超过1:2,如果超过1:2以外的这个边界还划在城市群里头,就不恰当了。

方创琳研究员认为,当一个城市密集地区的大城市数量超过3个、人口总规模超过2000万人(其中核心城市市区常住人口规模超过500万人)、人均GDP超过1万美元、城镇化水平大于50%、非农产业比率大于70%(处在工业化和城镇化中后期)、核心城市GDP中心度大于45%、经济外向度大于30%、经济密度大于500万元/km²、能形成半小时、1小时和2小时经济圈时,可认为这一城市密集地区达到了城市群发育的基本标准,可按照城市群来建设^[9-10]。

3.3 政策空间层面的城市群

国务院发展研究中心李善同研究员认为,城市群发展要兼顾地区平衡和产业升级。城市群把大城市和中小城市结合在一起,特别是大城市起引领作用,中小城市如何更好地承接劳动转移,这是一个非常好的空间形态。现在国家提的“5+9+6”的城市群格局,有时候是考虑各地区的需要,不完全是从学术上、从内在形成的。我们在学术上还得加强这方面的研究,更重视学术界(通过)内在联系来体现城市群的特点。城市的发

展必须注意产城融合。注重在全球价值链分工中的产业升级。产业升级的概念一定要突破原来的部门间升级的概念,还要注重价值链升级的概念。在城市群的升级中应该需要把这个概念有所更新。

华东师范大学宁越敏教授认为,现在的城市群作为政策空间的城市群,与学术领域的城市群之间可能存在不同的理解。当一个城市群转化为一个政策空间的时候,城市群一定是跨行政区的。由于城市群内部的各个行政区之间彼此的利益诉求肯定是不一样的,因此,如果内部各个区之间有共同的地域认同感和相似的经济水平时,就比较能够达成整个城市群的发展目标共识。反之,在区域内部就会出现利益诉求多元化的现象,那么,想要达到规划的目标,就比较难以实现。

3.4 学术空间层面的城市群

河南大学苗长虹教授认为,城市群作为空间的生产,具有社会性和历史建构性,从空间的生产到空间本身的生产的转变,离不开权力运作,空间和城市群本身既然是权力运作的产物,更是一个话语建构的产物。就是因为城市群概念的不同理解源于空间概念的多重性。实际上现在很多概念是实体空间的概念,比如城市、都市区、都市圈、都市连绵区、大都市圈、大都市连绵带、大都市带、巨型城市—区域等,是可以划定一个范围;但是作为一个关系空间的概念,比如城市网络、城市集群、城镇体系可能需要另一种界定方法。需要理清5个问题:作为实体空间的城市群概念如何界定?边界如何划定?基本空间单元是地市还是县?作为关系空间的城市群概念如何界定?边界如何划定?基本节点单元是地市还是县?作为话语空间的城市群概念如何实现学术话语与政治话语的互认和良性互动?实体空间和关系空间的城市群概念能否统一到一个城市群概念中?如何统一?技术支撑(高铁、城际)导致的地域扩展与生态系统约束(资源环境承载力)的限制?

东北师范大学修春亮教授认为,城市群的识别比较好做的是从形态上识别城市群。看起来是比较密集的区域,通俗地讲看起来密、紧凑度高。但是本质上是联系密切,包括人员、物资、资金、技术、信息等,并不是看起来密切,而是联系密切。

中国科学院地理科学与资源研究所张文忠研究员认为,城市群发展要有全新的理念和认知,城市群的概念和大都市带的概念是不一样的,也就是说尺度不一样,那我们从哪个尺度来看这样一个问题。城镇群包括城镇带,开放的、动态的、不要过分去强调边界的问题,或者什么东西。都市区应该有一个明确界线。认识城镇群是发展的,需要一个全新的概念变化,因为我们国家高铁已经成为了一种很重要的交通形式,这个高铁改变了我们国家过去的这样一个城镇体系的等级、规模、或者职能等等,形成了全新的结构。在这个结构下,城镇群的范围和尺度都有一定变化和调整,研究城市群一定要研究人居环境。

北京师范大学郑艳婷博士认为,城市群就是“巨无霸”的城市地区。城市群也好,或者是大都市连绵区,怎么样也好,它都是一个很简单的概念,那就是大,就是最早引起大家关注就是“大”,为什么强调它的大,我们后来发现国际上用的最多的是urban agglomeration,包括联合国的文件上用得也是urban agglomeration,但学术界用的最多的是mega agglomeration, mega那个词意思就是巨大,巨无霸,所以mega agglomeration这个词用得特别好,来概括这个地方。就说它是一个很大的地方。其次,它是一个urban的,是一个城市型的。说这个区域它是一个城市型的,你不能画一个圈把城市、所有的一圈城市全划进来就叫城市群,那叫city cluster,是一群城市,是没有理论价值的。

4 城市群选择和培育中存在着亟待解决的现实问题

徐匡迪院士认为,世界城市群相伴诸多城市问题,中国城市群问题重重,新型城镇化必须严格控制特大城市的盲目扩张。前20年中国资源、资本和发展机会过度向大城市集中,中小城市发展滞后。造成北京、上海、广州等特大城市“巨型化”发展,无序蔓延。

中国城市规划设计研究院副院长王凯认为,城市群选择与发育中存在的问题要求城市群应带着镣铐有约束的发展。辩证地看待城市群,城市群作为国家城镇化的主体形态不是唯一的。城市群作为一个中国这样一个人口多、土地资源相对少的国家来讲,他是一个国家城镇化的主体形态,但不是唯一的。城市群发展要带着镣铐跳舞。必须要有所约束。任何发展都要有所约束。就像一个孩子,不是说想吃什么吃什么,想吃糖就吃糖,想吃肉就吃肉,这是不行的,必须约束。这个约束包括生态约束、环境污染的约束、能源约束等。城市群定义一定要科学。我是反对长江中游城市群这个提法,这根本就不是城市群,这是城市集群。把武汉都市圈、长株潭都市圈、南昌九江都市圈生拉硬扯搁在一起毫无意义。

方创琳研究员认为,中国城市群在选择与培育过程中存在着“滥圈滥划、扩容贪大、拔苗助长、无中生有、拼凑成群”等一系列亟待解决的“城市群病”^[1]。具体表现为: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,“入群”现象空前高涨,甚至出现了国家推进新型城镇化和转移农民市民化的“唯群论”;城市群空间范围一扩再扩,贪大而不求精的做法违背了城市群发育的阶段性规律,明显的拼盘效应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,城市群不是依靠市场机制“育”出来的,更不是依托城市合作“干”出来,成了依靠主观意志“画”出来的;部分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,人为扩展城市群范围实际上挤占了粮食主产区空间和生态安全空间;甚至把城市群与城镇群混为一谈,而二者有着本质的区别;城市群成为环境污染、雾霾等生态环境问题集中激化的敏感区和重点治理区。

5 中国城市群空间格局正在形成不同的组织方案

在论坛中各位专家分别从不同视角提出了中国城市群空间组织格局的不同方案,包括“5+6+11”的空间组织格局、“5+9+6”的空间组织格局、“3+7+17”的空间格局、“3+3+7+17”的新格局、“10+6”的新格局、“10+3”的新格局,等等。总体来看,各种方案对于重点建设的5个国家级城市群达成了高度共识,对于建设的若干个区域性城市群基本达成共识,但数量不一致,对于建设的地区性城市群的方案争论很大,意见不一。

5.1 中国未来城市群建设的“5+6+11”的新格局

徐匡迪院士提出了中国未来城市群建设的“5+6+11”的新格局,即建设5个国家核心城镇群,包括珠三角城市群、长三角城市群、京津冀城市群、成渝地区城市群、长江中游城市群;建设11个区域支撑城镇群,包括山东半岛、辽中南、中原、关中—天水、北部湾、黔中、太原、呼包鄂榆、宁夏沿黄、兰州—西宁、淮海(徐淮)城市群;建设6个战略支点城镇群,包括海峡西岸、海南(南海)、天山北坡、哈长、滇中、藏中南地区。并提出从现在起到2030年,中国新型城镇化重点是“京津冀协同发展”、“丝绸之路经济带的城市化”以及“长江经济带城市群”。新时期的城镇化要以人的城市化为核心,注重城市群之间的分工协同,“四化”(工业化、信息化、城镇化、农业现代化)融合发

展,并将生态修复与水资源保护、绿化隔离带建设放在城市群规划的首要位置。

5.2 中国未来城市群建设的“5+9+6”的新格局

方创琳研究员根据城市群识别的基本定量标准,提出了中国未来城市群建设的“5+9+6”的新格局,建议重点从培育国家新型城镇化政策作用区的角度出发,科学培育大、中、小不同层级规模和梯度发展的中国城市群,分层次建设好5个国家级的大城市群(长江三角洲城市群、珠江三角洲城市群、京津冀城市群、长江中游城市群和成渝城市群)、9个区域性的中等城市群(哈长城市群、山东半岛城市群、辽中南城市群、海峡西岸城市群、中原城市群、关中城市群、江淮城市群、北部湾城市群和天山北坡城市群)和6个地区性的小城市群(呼包鄂榆城市群、晋中城市群、宁夏沿黄城市群、兰西城市群、滇中城市群和黔中城市群),促进大、中、小不同层级规模的城市群协同发展,形成由大、中、小城市群协同发展的“5+9+6”中国城市群空间结构新体系^[12-13]。

5.3 中国未来城市群建设的“3+3+7+17”的新格局

顾朝林教授在中国城市体系空间格局中,将全国划分为3大都市连绵区、3大城市密集区、7大城市群和17个城市发育区,其中:3大都市连绵区包括长江三角洲大都市连绵区、珠江三角洲大都市连绵区和京津地区大都市连绵区;3大城市密集区包括辽中南城市密集区、胶济沿线城市密集区和闽东南沿线城市密集区;7大城市群包括江汉平原城市群、中原地区城市群、松嫩平原城市群、湘中地区城市群、四川盆地城市群、三峡地区城市群、关中地区城市群;17个城市发育区包括河北中南部城市发育区、苏鲁皖交界地区城市发育区、广东南部城市发育区、广西南部城市发育区、海南东部城市发育区、黑龙江东北部城市发育区、吉林中部城市发育区、山西中部城市发育区、安徽中部城市发育区、江西北部城市发育区、内蒙古中部城市发育区、宁夏内蒙古黄河上游沿线城市发育区、甘肃青海城市发育区、新疆天山北麓城市发育区、贵州中部城市发育区、云南东部城市发育区、西藏城市发育区^[14]。

5.4 中国未来城市群建设的“10+6”的新格局

国家发改委国土与地区经济研究所肖金成研究员将城市群划分为10大成熟城市群和6大新兴城市群。10大成熟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、辽中南城市群、山东半岛城市群、长江中游城市群、川渝城市群、海峡西岸城市群、中原城市群和关中城市群。6大新兴城市群包括北部湾城市群、江淮城市群、湘东城市群、吉林中部城市群、哈大齐城市群和天山北坡城市群^[15]。

5.5 中国未来城市群建设的“10+3”的新格局

宁越敏教授根据大都市区空间分布的研究结果,认为长三角城市群、珠三角城市群、京津唐城市群、山东半岛城市群、辽中半岛城市群、哈尔滨—齐齐哈尔城市群、长春—吉林城市群、中原城市群、闽南地区城市群、成渝城市群等10个地区均有2个人口百万人以上的大都市区以及一批人口在50~100万人的都市区,这些都市区沿交通干线相互连接,形成了彼此间有着密切的社会经济联系的城市群。此外,武汉城市群、长株潭城市群、关中城市群等3个地区虽无2个人口百万人以上的大都市区,但核心都市区的人口超过200万人。这样,中国大陆合计有13个规模较大的城市群。

5.6 中国未来城市群建设的“6+7”的新格局

姚士谋研究员1992年在其著述《中国的城市群》中提出了“6+7”的划分方案。6个超大城市群包括沪宁杭地区城市群、京津唐地区城市群、珠江三角洲区域城市群、山东半岛城市群、辽中南地区城市群、四川盆地城市群。7个近似城市群的城镇密集区包括关中地区城镇密集区、湘中地区城镇密集区、中原地区城镇密集区、福厦城市密集区、

哈大齐城市地带、武汉地区城镇群、台湾西海岸城市带。

5.7 中国未来城市群建设的“3+7+17”的新格局

清华大学武廷海教授基于对不同城市及其联系的定量分析,进一步考虑城市的行政等级、战略意义、国家规划定位,提出中国城市群的基本空间格局由3个一级世界级城市群、7个二级重点城市群和17个区域性城市群共27个城市群组成,其中,3个一级世界级城市群包括长三角地区、珠三角地区和大北京地区;7个二级重点城市群包括成渝城市地区、中原城市群、大武汉地区、山东半岛城市群、海峡西岸城市群、辽中南城市群和济南都市圈;17个区域性城市群包括长株潭城市群、徐州都市圈、石家庄都市圈、阜阳都市圈、关中城市群、潮汕城市群、北部湾城市群、合肥都市圈、南昌都市圈、温一台城市群、哈尔滨都市圈、贵阳都市圈、长春都市圈、襄阳都市圈、琼州海峡城市群、太原都市圈和兰州都市圈。

6 不同发育程度的城市群存在着不同的问题和不同的发展模式

6.1 京津冀城市群协同发展存在的问题和空间布局优化模式

顾朝林教授认为,要优化京津冀城市群空间布局及规划的协调机制。做研究不是做决策,也不是做自主决策系统,主要是给做决策的机构、领导提供基本框架、数据。但京津冀发展面临挑战与城镇空间布局的调整。表现为:一是区域生态退化,环境污染严重;二是产业转型升级滞后,重化工倾向严重;三是贫富差距扩大,社会矛盾日趋激化。未来发展要科学突破生态系统的极限,遵循城市系统与生态文明法则,保持自然平衡,维护城市的生态系统。摒弃传统的以规模论城市的发展思路,组织结构和形态,建设特色自立新城。科学认识城市群水资源,从长远看,通过京津冀的协同发展,可以为首都圈绿色发展提供资源保障,也能够解除背景首都圈发展水资源短缺的后顾之忧。要突破“摊大饼”单中心城市结构,建多中心、功能区、通道脊、网络城市,早期“摊大饼”具有合理性和必然性,未来构建“双核多心网络”城镇布局空间格局。在未来一段时期内,京津冀地区城镇空间布局将形成“众星拱月”状的“双城记”城镇空间布局形态。构建沿海经济产业带、环首都东南新兴产业带、环首都西北绿色产业带和扶贫开发与特色生态产业带。建立分圈层的空间发展框架,建立拓展圈、通勤圈、同城化发展圈、城际间紧密协作圈、北京经济辐射圈、统筹发展圈6个圈层空间发展框架。以京津冀城镇一体化发展为核心,构建“两纵四横”的城镇空间发展轴。京津冀的水资源最重要,要维护城市群的发展,必须要解决水的问题。

杨开忠教授提出,京津冀城市群协同发展的使命与责任在于,构建“一圈、一极、一体、两区”的协同发展格局。“一圈”是面向未来打造新的首都都市圈;“一极”是国家空间经济协同发展极;“一体”是国家创新中心区域共同体;“两区”指国家生态文明区域协同建设示范区和国家区域治理现代化首善区。并建议京津冀城市群总体布局形态为飞机型,一轴两翼加沿海一带。一轴:京津发展轴;两横:京唐秦发展轴和石黄发展轴;两纵:滨海新区发展轴和京石邯发展轴;三区:北部生态涵养区、中部发展引领区和南部绿色崛起区。五圈:北京通勤圈、天津通勤圈、唐山通勤圈、石家庄通勤圈、沧州通勤圈。多中心:双两城:北京、天津;四副心:唐山、石家庄、沧州、邯郸;七次中心:秦皇岛、邢台、保定、张家口、承德、廊坊、衡水;四新区:滨海新区、曹妃甸区、渤海新区、北戴河新区。建议把石家庄、沧州、黄骅港这条线上升到战略发展,把沧州建成区域中心城市。

6.2 长江三角洲城市群发展存在的问题与扩围模式

中国社会科学院倪鹏飞研究员认为,长三角世界超级城市群将基本形成世界第一超级经济区,长三角世界超级城市群扩围后的定位为:全球经济技术的新中心,是长江经济带沿海经济带海洋经济区的枢纽和中心;丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路经济带的总枢纽。建设沪苏浙皖长三角超级经济区的基础坚实、前景广阔,然而目前仍存在一些问题,制约了这一超级经济区的结构优化与质量提升,主要体现为:战略与规划相对滞后;空间瓶颈制约经济外溢,城市病日益凸显;利益协调机制有待完善;公共治理体系严重缺失;产业集群程度与创新能力不足;基础设施体系缺乏协调。应采取“政府引导、市场运作、各方参与”的开发模式,具体提出以下几点建议:制定促进区域合作的战略规划。优化带动纵深发展的空间布局,按照“北进南优、西联东拓、中扩提”的布局原则,优化区域空间布局,构建以上海为中心的扇形空间结构。完善平衡各方利益的协调机制。建立深化区域一体的公共治理体系。培育提升竞争优势的产业集群。构建支撑全域发展的基础设施体系,将沪苏浙皖长三角经济区开发上升为国家战略,并修改长三角规划,把安徽纳入,重视江苏的江北地区开发^[16-17]。

6.3 珠江三角洲城市群发展面临的挑战与“两条腿”并重的发展模式

周春山教授认为,珠三角城市群是中国最早的三大城市群之一,是国家重点建设的国家级城市群。从历史回顾看,珠三角城市群经历了农村工业化主导和城市主导的城镇化两个过程,市场力量和政策力量分别推动了城市群发展,可以划分成农村工业化、城镇区域化和大都市区化3个发展阶段。从发展现状看,珠三角城市群表现出经济逐步由高速增长向中高速增长过渡、人口增长趋缓、产业东西岸分工差异明显、内外联系加强、珠三角建设用地逐渐趋缓、环境治理初见成效等一系列特征。在未来的发展中,珠三角城市群应充分把握好海上丝绸之路、新技术和新的全球分工带来的机遇,积极面对劳动力供给、大市场转变、路径依赖突破、粤港澳合作、包容性增长和空间紧缺带来的挑战,为将珠三角城市群建设成为世界级城市群努力奋斗。珠三角建设世界级城市群的目标,应该“两条腿”并重,建成世界先进制造业和现代服务业基地;同时建成面向全球特别是亚非拉地区的核心经贸区和中国“21世纪海上丝绸之路”的战略枢纽。

6.4 辽中南城市群发展面临的时空割裂问题与空间整合模式

韩增林教授认为,辽中南城市群建设面临着时空割裂与整合。辽中南城市群内部,客观上存在沈阳、大连两大核心城市,并且围绕两大核心城市逐渐形成辽中和辽南两大城市地域组团。即以沈阳为中心的辽中城市组团,以大连为中心,包含营口和丹东的辽南城市组团。这种地域分化在沈阳经济区和辽宁沿海经济带两大国家战略出台后,进一步强化。时空割裂导致的主要问题为:两大战略客观上强化了行政分割,为省级决策层协调增加了难度;两大板块在产业发展方向上的冲突,加剧结构趋同;港口恶性竞争加剧,并导致临港产业布局乱象。促进辽中南城市群空间整合的对策建议为:成立省级层面的两大区域统一协调机构,制定统一的区域产业联动发展战略,加快基础设施一体化建设,加快体制机制创新,推动区域合作。

6.5 哈长城市群的空间范围识别与“井”字型空间组织模式

杨青山教授认为,哈长城市群划界主要是从以下几个方面进行把握:明确国家战略意图;科学划定城市密集区;借鉴国内相关研究成果;确定划分原则;划分结果评价与论证。哈长城市群的空间培育战略为“二核、三群、四轴、一网”的城市群空间格局,“二核”即哈尔滨都市圈和长吉一体化都市区;“三群”即哈大齐绥城镇组群、吉林中部城市组群和沿边城镇组群;“四轴”即哈大城镇发展轴、哈大齐牡城镇发展轴、图乌城镇

发展轴和东部沿边口岸城镇发展轴,不仅突出了传统滨州滨水的轴线,也突出了哈大齐,更突出了空间开发的“中蒙大通道”轴线,同时也突出了东部延边经济带轴线,构成“井”字型的空间发展框架;“一网”即是在“点—轴”系统基础上形成城市群发展的网络。哈长城市群的培育战略主要包括“内聚外联”的开发开放联动战略,“枢纽—枢纽区域—枢纽网络”的培育战略,适度超前的基础设施建设战略。

修春亮教授认为,哈长城市群的培育应该是分进式一体化。有序、分阶段地推进;通过局部的、次级尺度的一体化进行城市群的培育,作为重要的基础阶段;分部门推进。近期,推进哈尔滨都市圈、长吉一体化区域、长春经济圈建设,形成比中心城市尺度更大的经济核心区,防治大城市病;中期,推进轴带式一体化综合开发;远期,进行网络式一体化开发,形成哈长城市群“风车”型高速(快速、城际)铁路网;建设高水平的中部城市群公共信息平台;形成完善的城市群区域治理体系,促进城市群的一体化实质性发展。

6.6 中原城市群培育的迷失反思与整合模式

王发曾教授认为,中原城市群整合的归宿是大郑州都市地区,大郑州都市地区必将在发展势能的内聚中矗立中原,在发展动能的外联中俯仰中华。

苗长虹教授认为,中原城市群在构建中存在着迷失,中原城市群从9城市到全省18地市、再到中原经济区32市(县)的扩展是否已超越了城市群概念的内涵?为什么会这样?如果城市群作为一个实体,它的边界怎么划分?是9地市?是全省18个地市?还是中原经济区32个市(县)?此外,城市群和经济区之间究竟是怎样的关系,很多时候把城市群概念和经济区概念套在一起使用。另外,还有主体功能定位的冲突,中原经济区的定位是“国家重要的粮食生产和现代农业基地”,中原城市群的定位是“加快产业集群发展和人口集聚,建设引领区域经济发展的重要增长极”,这两个主体功能定位实际上是有冲突的^[18]。

6.7 关中城市群发展存在的问题与均衡组织模式

陕西省建设厅陈天如主任认为,关中城市群建设是共建丝绸之路经济带的战略支撑点,是全国区域协调发展的重要增长极,是陕西省推进城镇化的引擎,是加快陕甘宁革命老区发展的迫切需求。关中城市群拥有良好的自然基底,丰厚的历史文化积淀,领先的科研教育资源,雄厚的产业发展基础和全国重要的交通枢纽。关中城市群发展中存在的问题包括综合发展水平较低,历史文化资源优势没有充分发挥,门户发展程度不高,通道特征明显,大中小城市缺乏协作,首位度比较高,西安一城独大,产业结构层次偏低,特别是第三产业发展缓慢,生态问题突出,环境保护压力大。关中城市群发展思路为拓展规划范围,将延安、商洛纳入关中城市群规划范围,优化城镇发展空间结构;扩大辐射范围,将关中城市群紧密联系的汉中、安康和甘肃的庆阳、平凉、天水都作为经济的辐射区。打造“一主两副、两带多中心”的均衡发展空间格局,“一主”指关中城市群核心区,也就是目前的西安、咸阳,包括西咸新区。“两副”指延安、宝鸡;作为革命圣地打造陕甘宁边区城镇化发展范例,另外西部的宝鸡,作为装备制造的基地。“两带”指丝绸之路经济带陕西段城镇发展主轴带、革命圣地—华夏故都城镇发展主轴带,“多中心”指渭南、铜川、商洛、杨凌、韩城等城市。总体定位为丝绸之路经济带的战略新起点,彰显华夏文明传承示范区,革命圣地推进新型城镇化示范区,军民融合型产业结构转型升级的示范基地。

参考文献(References)

- [1] Xu Kuangdi. Constructing coordinated urban agglomeration pattern based on medium and small cities. *China City News*, 2014-12-29. [徐匡迪. 以中小城市为基础, 构建分工协作城市群. *中国城市报*, 2014-12-29.]
- [2] Lu Dadao. Urban agglomeration plan: Solving the problem of coordinated development in Jing-Jin-Ji urban agglomeration. *China City News*, 2014-12-29. [陆大道. 破解京津冀协同发展难题, 城市群规划与时俱进: 正确规划河北未来发展重点. *中国城市报*, 2014-12-29.]
- [3] Yao Shimou, Chen Zhenguang, Zhu Yingming, et al. *The Urban Agglomeration of China*. Hefei: University of Science and Technology of China Press, 2006: 5-7. [姚士谋, 陈振光, 朱英明, 等. *中国城市群*. 合肥: 中国科学技术大学出版社, 2006: 5-7.]
- [4] Hu Xuwei. Clarifying various space concepts on urbanization. *Urban Development Studies*, 2014, 21(11): 12-17. [胡序威. 厘清与城镇化有关的各种地域空间概念. *城市发展研究*, 2014, 21(11): 12-17.]
- [5] Fang Chuanglin, Yao Shimou, Liu Shenghe, et al. *Chinese Urban Agglomeration Development Report 2010*. Beijing: Science Press, 2011: 45-67. [方创琳, 姚士谋, 刘盛和, 等. 2010 中国城市群发展报告. 北京: 科学出版社, 2011: 45-67.]
- [6] Fang Chuanglin. Important research progress and development directions of China's urban agglomeration. *Acta Geographica Sinica*, 2014, 69(8): 1130-1144. [方创琳. 中国城市群研究取得的重要进展与未来发展方向. *地理学报*, 2014, 69(8): 1130-1144.]
- [7] Wang Fazeng, Liu Jingyu, et al. *Research on the Integration of Central Henan Urban Agglomeration*. Beijing: Science Press, 2013: 23-35. [王发曾, 刘静玉, 等. 中原城市群整合研究. 北京: 科学出版社, 2013: 23-35.]
- [8] Liu Hui, Shen Yuming, Liu Kun. The financial services industry development level and spatial pattern of urban agglomeration in China. *Acta Geographica Sinica*, 2013, 68(2): 186-198. [刘辉, 申玉铭, 柳坤. 中国城市群金融服务业发展水平及空间格局. *地理学报*, 2013, 68(2): 186-198.]
- [9] Fang Chuanglin, Song Jitao, Lin Xueqin. *Theory and Practice of China's Sustainable Urbanization*. Beijing: Science Press, 2010: 245-256. [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. 北京: 科学出版社, 2010: 245-256.]
- [10] Fang Chuanglin. Progress and basic judgments in identifying the spatial extent of urban agglomeration. *Urban Planning Forum*, 2009(3): 1-5. [方创琳. 城市群空间范围识别标准的研究进展与基本判断. *城市规划学刊*, 2009(3): 1-5.]
- [11] Fang Chuanglin. *The China New-type Urbanization Report*. Beijing: Science Press, 2014: 156-162. [方创琳. 中国新型城镇化发展报告. 北京: 科学出版社, 2014: 156-162.]
- [12] Fang Chuanglin, Song Jitao, Zhang Qiang, et al. The formation, development and spatial heterogeneity patterns for the structures system of urban agglomerations in China. *Acta Geographica Sinica*, 2005, 60(5): 827-840. [方创琳, 宋吉涛, 张蔷, 等. 中国城市群结构体系的组成与空间分异格局. *地理学报*, 2005, 60(5): 827-840.]
- [13] Fang Chuanglin, Guan Xingliang. Comprehensive measurement and spatial distinction of input-output efficiency of urban agglomerations in China. *Acta Geographica Sinica*, 2011, 66(8): 1011-1022. [方创琳, 关兴良. 中国城市群投入产出效率分析. *地理学报*, 2011, 66(8): 1011-1022.]
- [14] Gu Chaolin, Yu Taofang, Li Wangming, et al. *The Pattern, Process and Mechanism of China's Urbanization*. Beijing: Science Press, 2008: 708-711. [顾朝林, 于涛方, 李王鸣, 等. 中国城市化格局、过程与机理. 北京: 科学出版社, 2008: 708-711.]
- [15] Xiao Jincheng. *Urbanization and Regional Coordinated Development*. Beijing: Science Press, 2014: 95-98. [肖金成. 城镇化与区域协调发展. 北京: 经济科学出版社, 2014: 95-98.]
- [16] Ni Pengfei, et al. *Annual Report on Urban Competitiveness (No. 12)*. Beijing: Social Sciences Academic Press, 2014: 55-89. [倪鹏飞, 等. 中国城市竞争力报告 No. 12: 沪苏浙皖, 一个世界级经济区已经浮现. 北京: 社会科学文献出版社, 2014: 55-89.]
- [17] Ni Pengfei, et al. *Annual Report on Urban Competitiveness (No. 6)*. Beijing: Social Sciences Academic Press, 2008: 23-78. [倪鹏飞, 等. 中国城市竞争力报告 No. 6: 城市群起群飞襄中华. 北京: 社会科学文献出版社, 2008: 23-78.]
- [18] Miao Changhong, Wang Haijiang. The analysis on developmental situations of China's urban agglomerations. *Urban Studies*, 2005, 12(4): 11-14. [苗长虹, 王海江. 中国城市群发展态势分析. *城市发展研究*, 2005, 12(4): 11-14.]

Discussion on the scientific selection and development of China's urban agglomerations

FANG Chuanglin¹, MAO Qizhi², NI Pengfei³

(1. Institute of Geographic Science and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China;

2. School of Architecture, Tsinghua University, Beijing 100875, China;

3. Research Center of City and Competitiveness, CASS, Beijing 100037, China)

Abstract: As a country's brand-new geographical unit in global competition and international division of labor, urban agglomeration is the product of China's new industrialization and urbanization in a higher stage, as well as the main battlefield of the "One Belt and One Road" project. Meanwhile, the development of urban agglomerations dominates not only the economic arteries, but also the future of China's new urbanization. Hence, it is of great strategic significance to promoting China's new urbanization and socio-economic development. However, a series of problems have emerged in the selection and cultivation process of China's urban agglomerations, which needs appropriate technological paths and plans to facilitate the healthy development of China's urban agglomerations from the scientific point of view. Therefore, the "High-Level Forum on China's Urban Agglomeration Development", jointly organized by the Geographical Society of China, the China's City Forum of Hundred Experts, and the Institute of Geographic Science and Natural Resources Research, CAS, was held in Beijing on December 20, 2014. After a series of heated debates, contention and discussion, nearly 100 experts attending the forum agreed that: (1) urban agglomeration plays an important role and dominates China's new urbanization. The research and development of urban agglomerations is a complex scientific issue and a very long process, as well as a natural process which cannot go against the objective laws; (2) there is a fierce debate and discussion on the basic connotation and standards of spatial recognition range, the benefit and value orientation are different at the policy level and academic level; (3) during the selection and cultivation process, "urban agglomeration disease", such as indiscriminating enclosure, unlimited sprawl, spoiling cities by excessive enthusiasm, create something out of nothing and throwing cities together in groups, should be solved as soon as possible; (4) different organization plans for the future spatial pattern of China's urban agglomerations are forming; (5) distinctive development patterns and problems do exist among urban agglomerations with different development levels, for example, the collaborative development optimization mode of Beijing-Tianjin-Hebei urban agglomeration, the expansion mode of the Yangtze River Delta urban agglomeration, the parallel development mode of the Pearl River Delta urban agglomeration, the spatial integration mode of Central and Southern Liaoning urban agglomeration, the intersecting parallels (" # ") space pattern of Harbin-Changchun urban agglomeration, the strategic integration mode of Central Plains urban agglomeration, and the balanced organization mode of Guanzhong urban agglomeration.

Keywords: urban agglomeration; scientific selection; hierarchical development; contention and exploration; China