

# 信息参考

聚焦城市群

专题信息

7

2016



广西壮族自治区图书馆主办

2016年06月25日

尊敬的读者：

本产品为内部资料，属于非卖品；所有文章均摘自公开媒体，仅供参考。

# 目录

## CONTENTS

### 热点聚焦

四方面读懂中国城市群.....	2
城市群的划分标准是什么.....	6
《中国城市群发展报告 2016》发布.....	7
多个城市群发展规划陆续获批 让区域发展 1+1>2.....	12
多措并举，积极引导我国城市群健康发展.....	15

### 他山之石

推动城市群向成熟阶段发展，政府如何有效发挥作用——世界典型城市群发展经验借鉴.....	18
大而不臃：国外城市群治理经验.....	22

### 延伸阅读

建设城市群不能生拼硬凑.....	26
城市群发展中新问题应有新措施.....	27
城市群能治“城市病”吗？.....	29
城市群产业协同发展对策.....	33

主办单位：广西壮族自治区图书馆  
编辑出版：广西壮族自治区图书馆  
                  信息服务部  
主    编：韦  江  
副 主 编：黄  艳  
编    委：何玉英 周有猛 马小红  
本期责编：陈  敏 何玉英

地    址：南宁市民族大道 61 号  
邮    编：530022  
电    话：0771-5860411  
传    真：0771-5860397  
电子邮箱：gxtsgxxfbw@163.com

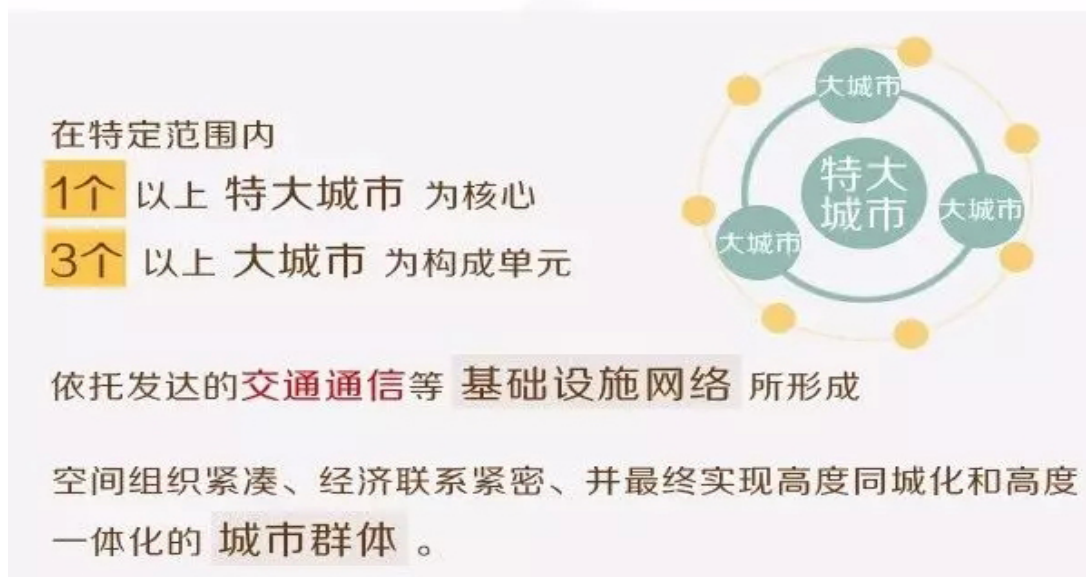
**编者按：**随着我国城镇化进程的不断深入，城市群形态日益明显，城市群已成为拉动我国经济快速增长和参与国际经济合作与竞争的主要平台。2006年“十一五”规划时，中国首次将城市群作为推进城镇化的主体空间形态，城市群在中国城乡区域发展中逐步取得了主导地位。2011年“十二五”规划提出构建以陆桥通道、沿长江通道为两条横轴，以沿海、京哈京广、包昆通道为三条纵轴，以轴线上若干城市群为依托、其他城市化地区和城市为重要组成部分的“两横三纵”城市化战略格局。这一布局也进入到2011年国务院颁布的《全国主体功能区规划》当中。党的十七大、十八大连续十年把城市群作为新的经济增长极；2014年《国家新型城镇化规划（2014-2020）》进一步提出把城市群作为推进国家新型城镇化的主体。2016年“十三五”规划提出加大城市群建设步伐，将建19个城市群：建设京津冀、长三角、珠三角世界级城市群，提升山东半岛、海峡西岸城市群开放竞争水平；培育中西部地区城市群，发展壮大东北地区、中原地区、长江中游、成渝地区、关中平原城市群，规划引导北部湾、晋中、呼包鄂榆、黔中、滇中、兰州—西宁、宁夏沿黄、天山北坡城市群发展，形成更多支撑区域发展的增长极。

“十三五”规划首次把培育中西部地区城市群列入发展规划，北部湾城市群是纳入规划引导发展的8个城市群之首。北部湾城市群规划的编制工作已被纳入国家发改委2016年年度工作安排，即将编制的北部湾城市群涉及粤、桂、琼三省区，涵盖南宁、海口、湛江等城市。可以预期，未来五年，中国的城市群整体上将进入快速发育的阶段，初步成为中国城镇化的主体形态。准确把握我国城市群的发展脉搏，引导其朝理想和可持续的目标发展，具有重大的现实意义。

## 热点聚焦

### 四方面读懂中国城市群<sup>①</sup>

## “城市群”是啥？



城市群是工业化和城镇化发展到高级阶段的产物，也是都市区和都市圈发展到高级阶段的产物。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，逐步实现“十同”，即实现规划同编、城乡统筹、产业同链、市场同体、交通同网、信息同享、金融同城、科技同兴、生态同建、环保同治的经济共同体和利益共同体。具体包括：规划共同体，经济共同体，城乡共同体，交通共同体，信息共同体，金融共同体，市场共同体，创新共同体，环保共同体，生态共同体共 10 大共同体。从高度一体化分析，在城市群建设中要重点推进 6 大一体化，即城市群区域性产业发展布局一体化、城乡统筹与城乡建设一体化、区域性市场建设一体化、基础设施建设一体化、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<sup>②</sup>。

<sup>①</sup>一图看懂中国城市群[EB/OL].[2016-05-12]. [http://www.gov.cn/xinwen/2016-05/12/content\\_5072822.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-05/12/content_5072822.htm).

<sup>②</sup>方创琳. 中国城市群研究取得的重要进展与未来发展方向[J].地理学报,2014(8):1130-1144.

# 中国“城市群”总规划

“十三五规划纲要”中提出，将建设 19 个城市群

## 三大世界级城市群



京津冀城市群、长三角城市群、珠三角城市群是老牌的三大国家级城市群，一直引领了东部乃至全国的经济的发展，带动了全国的人、财、物向其流动<sup>①</sup>。2015 年中国三大城市群以全国 5.09% 的土地面积、全国 23.65% 的常住人口，创造了全国 39.87% 的地区生产总值。

<sup>①</sup>中原城市群突出重围 跻身七大国家级城市群[EB/OL].[2014-04-16].  
[http://news.xinhuanet.com/house/zz/2014-04-16/c\\_11110266239.htm](http://news.xinhuanet.com/house/zz/2014-04-16/c_11110266239.htm).



## 其他城市群



## 最新进展

2015年4月

国务院批复同意《长江中游城市群发展规划》



2016年2月

以哈尔滨和长春为核心城市的哈长城市群规划获得了国务院的批复。



2016年3月

国务院常务会议通过《成渝城市群发展规划》



2016年5月11日

国务院常务会议通过通过《长江三角洲城市群发展规划》，培育更高水平的经济增长极。

南宁到海口、湛江之所以纳入一个北部湾城市群，是因为该地是中国西北、西南、中部、北部地区往南出海口的一个新的通道，也是丝绸之路经济带与海上丝绸之路的交接点。国家“十三五”也规划了从呼和浩特到南宁，再到湛江、海口的高铁，预备将这一地区打造成

新的产业和人口聚集区。“十三五”规划在北部湾“画了一个圈”，将北部湾城市群建设上升为国家战略<sup>①</sup>。

《2015 城市蓝皮书——中国城市发展报告 No.8》显示，东部沿海和沿长江的五大城市群以占全国城市合计 18.14%的行政区划面积，拥有 40.48%的城市建设用地面积，集聚人口 4.1 亿，以占全国城市人口的 32.16%，创造了 46.43%的国内生产总值，贡献了 46.3%的社会消费品零售总额，吸纳了 38.63%的固定资产投资，吸引了 57.15%的外资<sup>②</sup>。显而易见，城市群的区域增长极作用越来越明显，城市群已经成为我国经济增长和规模红利的源泉，成为我国经济发展中最有活力和潜力的核心增长极<sup>③</sup>。

## 建设城市群有何意义？

解决城市健康发展问题



打破行政区域规划限制



中小城市迎发展机遇



倒逼大城市疏解部分功能



资源整合再分配

随着中国城市化进程与工业化进程的不断加快，城市群地区已经成为今天和今后经济发展格局中最具活力和潜力的核心地区，也是我国生产力布局的增长极点和核心支点，具有将各种生产要素流动汇聚与扩散的功能。

中国科学院地理资源所城市规划研究中心主任 方创琳

<sup>①</sup>定军，来莎莎. “十三五”城市群大修编 将建设十九个城市群 [N]. 21 世纪经济报道.2016-05-05(06).

<sup>②</sup>张守营,吕昱江.城市群成城镇化主要载体 缘于小城镇能共享分工[N/OL].中国经济导报,2015-10-21(05)[2016-06-01]. [http://www.ceh.com.cn/epaper/uniflows/html/2015/10/21/B01/B01\\_60.htm](http://www.ceh.com.cn/epaper/uniflows/html/2015/10/21/B01/B01_60.htm).

<sup>③</sup>城市群成为中国经济增长和规模红利的源泉[EB/OL.][2016-06-01.] <http://world.people.com.cn/n1/2016/0530/c1002-28392481.html>.

## 当前存在哪些问题？



当前城市群的发展过程中主要存城市产业同质化问题、财税利益分配问题、地方保护问题等问题。

商务部研究院产业研究员 沈云昌

## 城市群的划分标准是什么？<sup>①</sup>

1. 进城市群规划的城市应该是在城市化地区，也就是说首先要符合主体功能区规划提出的要求。主体功能区从开发的类型划分为四个，即限制开发、禁止开发、优化开发、重点开发；从开发的内容来说有三类，城市化地区、生态功能区、农产品主产区，这个提供的功能是不一样的。城市化地区指的是优化开发和和重点开发。这是第一个大的门槛。

2. 考虑其紧密联系的程度。即使在主体功能区的城市化地区，也

<sup>①</sup>蒋伊晋. 我国今年将规划中原和北部湾两城市群[N/OL].南方都市报,2016-06-09(AA10).  
[http://epaper.oeeee.com/epaper/A/html/2016-06/09/content\\_44835.htm](http://epaper.oeeee.com/epaper/A/html/2016-06/09/content_44835.htm).



不一定所有城市都能进来。四大因素需要我们考量：第一是地理的临近问题，第二是中心城市的辐射问题，第三是城镇体系的完善程度，第四是城市之间经济的联系度。

以上两个标准是定性的判断，还要定量的判断。最后范围的确定过程中，除了上述几个方面作为依据，也考虑了一些重大的战略因素。比如安徽，要么是西下要么是东下，但安徽经济的交往主要还是东下发展，和长三角城市群结合比较紧密，因此没有进入长江中游城市群而是被划入长三角城市群。

目前，我国一共规划了长三角、长江中游、成渝和哈长四个城市群。发改委规划司副司长陈亚军透露，今年还将规划中原城市群和北部湾城市群，并且已经列入国务院计划。“十三五”期间，我国城市群总量将达到 19 个。

## 《中国城市群发展报告 2016》发布<sup>①</sup>

“十三五”开局之年，由光明日报社、上海交通大学主办的《中国城市群发展报告 2016》发布及座谈会于 2016 年 4 月 26 日在京举行。《中国城市群发展报告 2016》从人口、经济、社会、文化和均衡性五方面，对长三角、珠三角、京津冀、山东半岛、中原经济区、成渝经济区、武汉城市圈、环长株潭、环鄱阳湖九大城市群共计 118 个城市进行综合考量和客观评价，为中国城市群的健康发展和有序推进提供借鉴和参考，为“以城市群为主体形态”的中国新型城镇化道路提供理论指导和决策依据。

### 长三角仍居首位

报告显示，9 个城市群综合指数水平的排名依次为：长三角城市群、珠三角城市群、京津冀城市群、山东半岛城市群、中原经济区、

<sup>①</sup>高雪梅.中国城市群的第一个十年[J/OL]. 瞭望东方周刊, 2016,17:52-53[2016-04-28].  
[http://www.lwdf.cn/article\\_2265\\_1.html](http://www.lwdf.cn/article_2265_1.html).

成渝经济区、环长株潭城市群、武汉城市圈和环鄱阳湖城市群（并列第八）。

其中，京津冀、长三角和珠三角在优质人口集聚、居民生活质量和文化发展水平上走在前列，位居第一阵营。

山东半岛城市群凭借优越的地理位置和良好的经济基础，位居第二阵营。

中原经济区、成渝经济区以及环长株潭城市群经济基础薄弱，城市一体化程度较低，与东部城市群仍存在较大差距，位居第三阵营。

武汉城市圈和环鄱阳湖城市群资源挖掘和利用程度不够，发展理念和政策水平有限，与其他城市群的发展水平差距较大，位居第四阵营。

### **珠三角城市群综合指数值持续出现波动**

从纵向发展上看，9个城市群的各指标水平总体上均呈现出上升趋势。其中，京津冀城市群的综合指数稳定上升，长三角城市群以十分明显的优势位居首位。

珠三角城市群的综合指数值则持续出现波动，表现出不稳定的特点，最值得关注和探讨，而成渝经济区、中原经济区及山东半岛城市群的综合指数增长幅度相对比较小。

新增加的长江中游三城市群从指标水平上看，也处于持续上升的趋势，但增长程度不明显。

这既反映出9个城市群在城市人口、经济及生活文化水平方面均不断进步，也显示出京津冀和长三角在纵向发展上快于珠三角及其他城市群的事实。

### **层级分化日趋固化**

在横向比较上看，9个城市群的层级分化日趋固化，区域发展不均衡的问题并未好转，且优劣势短期内很难扭转。

比如说，山东半岛城市群尽管在东部仅居于二线，但总体发展水

平仍高于中西部的成渝和中原。

中原经济区和成渝经济区不仅经济基础薄弱，一体化程度较低，发展速度和发展质量均滞后，在发展思路与模式上也比较被动，依附并受制于东部而缺乏应有的文化自信和道路自觉。

长江中游三城市群本身的发展基础较为薄弱，城市群发展的范围和政策迟迟不出台，是该地区发展的障碍之一。

上海交通大学城市科学研究院院长、首席专家刘士林提出，中西部城市群有丰富的文化资源可以开发，关键在于如何回应国家“新型城镇化”和“人文城市建设”战略，依托自身优势，可以走出一条不同于东部地区“经济型城市群”的建设新路。

### 九城市群各有优势和不足

从基本格局上看，长三角、珠三角和京津冀三大城市群的综合发展水平依然处于绝对优势地位，代表了中国城市群发展的最高形态和前进方向。但各大城市群都在快速发展，差距正逐步减少。九城市群各有优势和不足，具体表现在：

京津冀城市群的文化发展指数一枝独秀，是中国名副其实的文化中心。

长三角城市群经济总量最大，牢牢占据着中国经济中心的霸主地位，同时生活质量指数领先，是较为理想的宜居城市群。

珠三角以绿色发展见长，经济的可持续增长潜力大。

山东半岛城市群位居中位，有着巨大的赶超优势。

中原经济区、成渝经济区以及长江中游三个城市群虽然在整体上落后，但在一些指标上也有优势。

### 城市群存在的主要问题<sup>①</sup>

1、从东部发展较为成熟的四大城市群看，尚未形成合理的城市层级和分工体系，城市群建设进入了需要深化改革的瓶颈期

<sup>①</sup>决定中国成败的九大城市群[EB/OL].[2016-05-09]. <http://mt.sohu.com/20160509/n448486721.shtml>

理想的城市群是一个在人口、经济、社会、文化和整体结构上具有合理层级体系，在空间边界、资源配置、产业分工、人文交流等方面具有功能互补和良好协调机制的城市共同体。目前我国东部沿海发育较为成熟的城市群主要有京津冀、长三角、珠三角及山东半岛城市群等，但从总体上看，东部四大城市群尚未形成合理的城市层级和分工体系，一方面，与世界各大城市群相比，缺乏明确的战略定位和重点方向；另一方面，在动力机制上主要是行政手段，市场作用亟待释放。从各项发展指标看，东部四大城市群的水平处于持续提升过程中，但增长的幅度有限，一是经过前些年的快速和高速增长，开发程度普遍较高并抵达某种阈限，人口、资源优势的利用回报率有所下降，同时在空间资源和环境条件约束加大的背景下，很难再像过去一样“大踏步前进”，和我国经济发展趋势一样，东部城市群也迎来了以“中高速发展”为主要特征的“新常态”。

2、从中部城市群的综合发展水平看，在环境保护、层级体系及人口资源方面均不乐观，且可能面临着“隐形塌陷”的困扰

中部城市群主要包括中原经济区、环长株潭、武汉城市圈、环鄱阳湖四个。中原经济区城市人口指数倒数第一，城市经济指数倒数第二，前者显示人才与就业已成为制约其发展的主要障碍，后者揭示出当前仍是以牺牲环境为代价的粗放型增长模式。武汉城市圈高等院校密集，优质人口指数和职业人口指数的优势显著，但本质上是一个“放大的武汉”，在层级体系上还有很长的路要走。环鄱阳湖城市群在九城市群中垫底，而基于经济不发达基础上的环境生态水平，本身也是极其脆弱和靠不住的。发育比较均衡的是环长株潭城市群，其第三产业和可持续发展仅次于珠三角，在一些指标上还超越了成渝经济区。中部城市群面临的重大问题可能是“隐形塌陷”，其人才和人力资源本身已经不足，而随着长江经济带的贯通和一体化，有可能流向下游的长三角和上游的成渝，这是特别需要注意和未雨绸缪的。

3、从西部的城市群发展看，和中部城市群已有一拼之力，但与东部还有较大距离，其难题在于如何突破各种现实的客观条件限制

成渝经济区的主要特点可以概括如下：在人口指标方面，成渝经济区历年来基本在第五至第七位徘徊；在经济指标方面，成渝经济区基本处于第六位左右；在文化指标方面，成渝经济区基本在第四位左右；在生活方面，成渝经济区基本位于最末位，这是成渝经济区表现最不尽如人意之处；在首位比方面，成渝经济区的均衡程度较高，但由于总体发展水平不高，这也仅仅是处于“简单均衡”或“原始均衡”阶段，而随着经济社会发展的不断深入，这样的“均衡”必然会被打破。成渝经济区是西部城市群发展的缩影，由于地理位置不占优势，它们一般在区域发展中竞争力有限，在人力、资源的抢夺中往往处于劣势地位。而如何突破种种现实条件的限制，则是西部地区城市群发展面临的主要难题。

4、城市群精神文化生态建设成效不明显，“重经济，轻文化”的现象依然较为严重，与“城市让生活更美好”的理想还有较大的差距

城市群代表了当今城市发展的最高水平，拥有巨大的物质财富和良好的公共服务能力，本应是当代中华民族美好生活的核心空间。但在城市群经济繁荣、城市建设光鲜亮丽等繁华表象的背后，各种极端心态与行为也与日俱增。这说明我国城市群患上了“文化病”，在硬件、硬实力与软件、软实力之间出现了严重的不协调和不平衡。

原因在于，首先，目前我国城市群规划多是以产业、交通为中心的经济规划，评价标准也主要是一系列经济指标，这就在顶层设计上决定了其必然走上“经济型城市群”的发展道路。其次，尽管在一些规划和实施方案中“文化”一词频频出现，但由于规划编制的基本立场和评价标准并未改变，文化充其量只是一个“摆设”，“重经济轻文化”的基本格局未得到改变。这是我国城市群规划“惊人相似”的主要原因。再次，尽管我国城市群涵盖了巨量的区域文化资源和生活方



式资产，但对城市群的发展和发展的实际贡献极其有限。从文化指标评估看，中原经济区和山东半岛城市群文化底蕴丰厚，却排在靠后的位置，这说明其文化资源的社会效益、经济效应和影响力没有挖掘出来。对于物质空间上日趋局促的城市群，文化开发和提升是今后应重点研究、规划和布局的战略方向。

### 走“文化城市群”发展道路

刘士林介绍，改革开放以来，我国主要走的是一条经济型城市群发展道路，尽管各城市群的经济总量、交通基建和人口规模增长很快，但它们的“城市病”也日趋严重，不可持续问题日益凸显。城市的本质是文化，文化城市群代表了城市群发展的更高形态。

报告中建议，依托我国的新型城镇化和文化强国两大国家战略，将“文化城市群”作为落实“完善城镇化健康发展体制机制”的顶层设计和核心框架，转变以工业化、现代交通和城市基础设施建设为主导的经济型城市群发展模式。

特别是长江中游城市群及长江经济带的三大跨区域城市群，急需制定城市群以及整个经济带的文化发展战略，以文化的共同性和认同感作为城市群以及整个黄金水道实现可持续发展的深层基础。

### 多个城市群发展规划陆续获批 让区域发展 $1+1>2$ <sup>①</sup>

2016年6月3日，备受关注的《长江三角洲城市群发展规划》在国家发改委网站正式发布，在此之前，国家发展改革委已经先后批复长江中游城市群、哈长城市群、成渝城市群等发展规划，并明确了相关发展任务。“十三五”期间，加快城市群建设发展，已经成为我国优化城镇化布局和形态的重要举措之一。

### 实现区域互联互通，促进形成协同效应

<sup>①</sup>林火灿. 城市群：让区域发展  $1+1>2$  [N/OL]. 经济日报, 2016-06-21(05).  
[http://paper.ce.cn/jjrb/html/2016-06/21/content\\_304048.htm](http://paper.ce.cn/jjrb/html/2016-06/21/content_304048.htm).

“打造城市群是发展新型城镇化的应有之义。”国家治理协同创新中心研究员杨枝煌在接受《经济日报》记者采访时表示，新型城镇化是以人为本的城镇化，这就要求在某一区域内实现共同发展，逐步消除地区之间的发展差距。通过城市群的打造，有利于促进地区之间的互联互通，实现共享发展；同时，使不同城市群承接不同发展功能，促进合理分工。例如，京津冀世界级城市群可以承担基础科研功能，长三角世界级城市群可以承担科技孵化功能，珠三角世界级城市群可以承担制造业现代化功能。

中国科学院可持续发展研究中心主任樊杰撰文指出，当前，我国适宜城镇化的国土空间极为有限，而已经形成的人口和城镇沿河谷海岸的带状集中以及围绕交通节点枢纽的组团式集聚，客观上为未来我国继续以城市群作为推进城镇化的主体形态奠定了基础。因此，把城市群作为主体形态是符合我国资源环境承载能力基本特征的。

中国社科院城市发展与环境研究中心城市与区域管理研究室主任盛广耀认为，在经济下行、投资乏力的新形势下，单个城市独立发展的能力越来越有限，城市群能够产生“一加一大于二”的协同效应。

### 发挥好“领头羊”作用，明确各城市功能定位

从已经公布的城市群发展规划看，各个城市群在发展规划中均有明确的“领头羊”城市，并赋予了“领头羊”城市清晰的发展定位。

例如，《长江三角洲城市群发展规划》囊括了上海市、江苏省、浙江省、安徽省，明确了要以上海建设全球城市为引领，联手打造具有全球影响力的世界级城市群。

《成渝城市群发展规划》明确要强化重庆、成都辐射带动作用为基础，以创新驱动、保护生态环境和夯实产业基础为支撑，建设引领西部开发开放的城市群，形成大中小城市和小城镇协同发展格局。

《哈长城市群发展规划》则主要以哈尔滨、长春两个省会城市为核心，辐射黑龙江、吉林两省的吉林、大庆、齐齐哈尔等多个城市，

构建“双核一轴两带”的城市群空间格局。

《长江中游城市群发展规划》明确要强化武汉、长沙、南昌的中心城市地位，依托沿江、沪昆和京广、京九、二广等重点轴线，形成多中心、网络化发展格局。

杨枝煌表示，从国内外经济发展的历史经验看，城市群发展有明显的雁阵发展序列，换言之，经济起飞有一定的梯度更替和领头雁示范带动效应。发挥中心城市的引领作用，首先必须充分认识自身禀赋，扬长避短，坚定发展方向；其次必须建立双中心互动机制，实现合理分工，相互促进。

有关专家表示，在打造城市群的过程中，除了明确“领头羊”城市地位，关键要围绕城市群的发展定位，对内部各城市进行更加明确的功能定位。

城市群发展还需解决产业同质化，由于多个城市群跨省级行政区，产业的协调是一大难题。比如在长江中游城市群中，武汉、南昌、长沙，都在发展汽车和电子产品制造业；又如在北部湾城市群中，湛江和防城港都在发展钢铁，具有竞争关系<sup>①</sup>。

樊杰认为，城市群不只是以中心城市为核心、空间上集中分布的一群城市，而更重要的是强调城市群在城镇功能定位和产业经济发展方面能够合作共赢、在公共服务和基础设施体系建设方面能够共建共享，在资源开发利用和生态环境建设方面能够统筹协调。

专家建议，一方面，要充分发挥不同城市的独特优势和现有发展基础，促进分工专业化和发展的协调性；另一方面，也要避免相邻城市在产业发展、功能定位等方面的同质化竞争，使不同城市的发展少一些趋同性，多一些互补性。

### **建立健全协调机制，实现一体化高效发展**

“十三五”规划提出，要建立健全城市群发展协调机制，推动跨

<sup>①</sup>定军，来莎莎。“十三五”城市群大修编 将建设十九个城市群 [N]. 21世纪经济报道，2016-05-05(06).

区域城市间产业分工、基础设施、生态保护、环境治理等协调联动，实现城市群一体化高效发展。

“建立健全协调机制，可以优化资源配置，特别是把某种资源配置到更需要的地方，把资源配置到能够产生更高成效的地方。”杨枝煌分析说，建立健全协调机制，就是要避免地方保护主义，使各地能够充分发挥各自优势，既实现相互促进，又实现共同发展。

杨枝煌还表示，协调不仅是政府层面的协调，还有政府与企业之间的协调，还有企业之间的协调。协调机制发挥联动作用，应该按照五大发展理念的要求，充分调研企业意愿，充分论证城市之间的比较优势、竞争优势，推动产业布局、产能合作、产业输出。

有关专家认为，在城市群发展中，实现基础设施互联互通是基础，也是十分关键的环节，关系到城市群内部能否实现产业协调发展。因此，在城市群建设中，必须围绕提高综合保障和支撑能力，统筹推进城市群基础设施建设，提升互联互通和现代化水平，为资源优化配置提供基础性支撑。

从产业协调发展的角度看，杨枝煌建议，必须按照规划的布局，持续推进各区域之间的产业对接协作，形成区域间产业合理分布和上下游联动机制。

“全面深化改革也同样是我国以城市群为主体形态推进城镇化的根本动力。”樊杰说，当前，要注重发挥城市群规划的作用，通过发展战略指引、功能定位约束、开发强度管制等手段，实现城市群的可持续发展。

## 多措并举，积极引导我国城市群健康发展<sup>①</sup>

### 一、探索建立城市群健康发展的体制机制，引导城市群差异化发

<sup>①</sup>刘士林,刘新静,张懿玮.城市群:未来城镇化的主平台[N/OL].光明日报,2014-06-03(11)[2016-06-08].  
[http://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2014-06/03/nw.D110000gmr\\_b\\_20140603\\_1-11.htm](http://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2014-06/03/nw.D110000gmr_b_20140603_1-11.htm).

## 展，提高城市群发展效率

（一）建立健全科学的城市群质量评价标准体系。应当摒弃“以GDP为指挥棒”、大投入拉动财政收入等粗放式指导思想。以加强内部管理、调整产业结构、改变增长方式为主要手段，从布局、规划、管理、修编各环节入手，推动出台相关政策和体制机制，完善城市群间各城市的政绩考核体系和质量评价标准，靠制度的约束开启城市群注重效率、内涵和质量的发展时代。

（二）引导城市群差异化发展。受区位、自然条件、发展历史等诸多因素影响，城市群形成发育的状况不同，应根据每个城市群发展的阶段，充分考虑其自身独特的区位优势和资源条件，实施差异化的战略和措施，以提升区域的整体竞争力，并引导不同规模的城市以区域视野发现和强化自身在城市群中具备核心竞争优势的功能<sup>①</sup>。

（三）提高发展效率。当前我国城市群的发展应改变过去“摊大饼”式的模式，科学处理城市区域与非城市区域的关系，综合考虑经济、交通之外的其他城市要素，关注城市群中每个城市能否按照健康的城镇化道路发展，以提高城市群发展的效率和质量<sup>②</sup>。

## 二、构建协调协同发展机制，解决城市群层级体系混乱和一体化内生动力缺乏问题

城市群的目标是通过建立合理的城市分工和层级体系，促进都市、城市、乡镇、农村的协调、均衡和可持续发展。我国城市群的主要问题不是数量不够，而是质量不高，其中最突出的是层级体系混乱和一体化内生动力缺乏，与真正意义的城市群尚有差距。通过自上而下的机制体制改革，合理划定城市群的层级体系与边界，以理顺城市群层级间的资源配置关系、建立合理的利益协调和补偿机制为中心，构建符合我国城市群发展的协调协同发展机制。

同时还要不断健全城市间合作治理机制。因为在城市群范围内，

<sup>①</sup>汪阳红.积极引导城市群健康发展[N/OL].经济日报,2014-09-02(16)[2016-06-01].

[http://paper.ce.cn/jjrb/html/2014-09/02/content\\_214556.htm](http://paper.ce.cn/jjrb/html/2014-09/02/content_214556.htm).

<sup>②</sup>刘士林.我国城市群发展面临的挑战[N].人民日报,2013-07-14(005).



行政区与经济区的矛盾始终存在,而随着城市间经济联系的不断加强,通过建立完善的城际合作治理机制,解决日益凸显的大量区域性公共问题就显得越来越重要。构建新型的区域治理机制,建立起由各级政府、企业和社会组织等共同构成的治理网络;探索建立合理的财政税收机制,促进产业分工协调发展,避免同质竞争;加快推进全国或区域统一大市场建设,消除制约社会组织参与城市群治理的障碍;积极推进横向合作,建立起组织保障、规划衔接、利益协调、信息共享、政策协调和争议解决等机制,进一步在城市群内打破地方保护主义,把“浅表合作”延伸到实质性合作的新阶段<sup>①</sup>。

### 三、建设“宜居城市群”,解决城市经济、人口增长与资源、环境的矛盾冲突

中央城镇化工作会议提出,城市建设“要依托现有山水脉络等独特风光,让城市融入大自然,让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁”。在“十一五”期间,我国环境退化成本从 5118.2 亿元提高到 8947.6 亿元,增长了 74.8%;虚拟治理成本从 2874.4 亿元提高到 5043.1 亿元,增长了 75.4%。环境退化成本占 GDP 的比例为 3%左右。经济发达的城市群对此负有主要责任。在加大城市群建设力度的同时,也不应忽视“宜居城市群”的规划和建设目标,把环保与经济、生态与人口放在同等甚至更高更重要的位置,并在国家相关政策的框架下,研究和制定“宜居城市群标准体系”,替代“唯 GDP”的考核标准,以完善的制度和严格的监管为“铁手腕”,建立城市群内各城市联防联控、通力合作的体制机制,推动城市群绿色发展。

### 四、以新型城镇化和文化强国为核心,实施文化城市群战略,努力让城市生活更有价值和意义

城市群发展不只是经济的一体化进程,也包括政治、文化、社会等方面的内容。城市的本质是文化,文化城市群代表了城市群发展的

<sup>①</sup>汪阳红.积极引导城市群健康发展[N/OL].经济日报,2014-09-02(16)[2016-06-01].  
[http://paper.ce.cn/jjrb/html/2014-09/02/content\\_214556.htm](http://paper.ce.cn/jjrb/html/2014-09/02/content_214556.htm).

更高形态。依托我国的新型城镇化和文化强国两大国家战略，将“文化城市群”作为落实“完善城镇化健康发展体制机制”的顶层设计和核心框架，转变以工业化、现代交通和城市基础设施建设为主导的经济型城市群发展模式，大力培育环境、经济、社会 and 文化的协调关系和协同发展机制，以便从根本上解决城镇化中的深层次问题和综合性矛盾，最大限度地减少成本，在不断探索中走出城市群全面协调发展的新路。

## 他山之石

### 推动城市群向成熟阶段发展，政府如何有效发挥作用 ——世界典型城市群发展经验借鉴<sup>①</sup>

#### 美国东北部大西洋城市群各自分工明确

美国东北部大西洋城市群(也称波士华城市群)是典型的城市功能单一的成熟城市群。作为美国最重要的工商业区和生产基地，每个城市具有单一的优势主导产业，相互配合形成了有机的产业群落。纽约是世界商业和金融中心，也是都市型制造业中心之一。波士顿凭借多所高等学府成为技术与政治思想的中心，形成特色的高科技产业和教育产业。费城交通运输业发达，是城市群的交通枢纽。华盛顿是政治中心，集聚了全球性金融机构如世界银行、国际货币银行的总部。与华盛顿临近的巴尔的摩则分享了联邦政府采购，侧重发展国防工业。即使在产业重叠的交通运输业，各城市也各自分工明确，相互配合构成了美国的东海岸港口集群：纽约港重点发展集装箱运输；费城从事近海货运；巴尔的摩港是矿石、煤和谷物的转运港；而波士顿港主要

<sup>①</sup> 余璐.清单之外外资企业 简单备案即可落户[N/OL].深圳商报.2015-05-13(A07).  
[http://szsb.sznews.com/html/2015-05/13/content\\_3222151.htm](http://szsb.sznews.com/html/2015-05/13/content_3222151.htm).

转运地方产品，兼有渔港的性质。

积极有效的政府调控是分工有序的推动力量。1996年，美国中央政府推动实施东北部沿岸城市带规划，核心是提升地区整体的全球竞争力，促使纽约、新泽西州及康涅狄格州等实现共同繁荣。整体规划主要由三州共同成立的非官方和非营利性组织“纽约区域规划协会(RPA)”负责向政府提供咨询。目前已编制3次大规模城市群规划：第一次规划利用环路系统将纽约的办公、工业以及居住等功能分区，市政府通过修建地铁、展览中心等措施将曼哈顿的金融、贸易以及服务业分散转移。第二次规划，提出建立新的城市中心分担纽约的多项功能，借此提升旧城的环境。第三次规划通过多个方面的举措加强卫星城区与纽约中心城区的联系，同时强调各个城区的自然、人文等环境的改善。

### 欧洲西北部城市群将多种职能分散到大、中、小城市

欧洲西北部城市群是一个地跨四国的超级城市群，是全球旅游、航运、重工业制造中心之一，由法国的大巴黎地区（以旅游业、金融、都市型制造业为主）、德国的莱茵—鲁尔（以工矿业为主）以及荷兰和比利时（以运输业为主）构成。该城市群将多种职能分散到大、中、小城市，形成既有联系、又有区别的空间组织形式，其发展的核心即最具有借鉴意义的是，对早期的核心城市巴黎的功能分割和合理规划。

大巴黎地区是法国的经济中心和最大的工商业城市，欧洲重要的交通中心之一。巴黎在19世纪初发展为世界贸易和金融中心，大规模的工业和人口在巴黎过度集中，引发了交通拥挤、住房短缺及城区蔓延等“城市病”。为了改变向核心城市聚集发展的局面，政府展开了积极的规划干预，把城市发展规划调整作为保持巴黎国际城市地位的有效措施之一。1958年政府在巴黎近郊区拉德方斯建设新商务区，分担主城区的娱乐、居住功能。1960年出台了《巴黎地区总体布局规划》，提出划定4个近郊城市，建成“多中心巴黎”，重新整合无序

蔓延的城市化空间。1965年和1976年的《巴黎地区城市发展与管理总体规划》主张沿交通干线开发8座新城，形成若干发展轴线。1994年，在巴黎大区总体规划以及整治计划的引导下，划分出建成空间、农业空间和自然空间，强调3类空间协调发展。

如今在巴黎的外围地区共建设了5座新城疏解核心城市的部分功能，并形成了两条平行的巴黎—里昂—勒阿弗尔城市带控制巴黎的城市扩展。从产业分布来看，巴黎主城区以都市型制造业、旅游业、服务业为主，汇集了许多金融企业和公司总部。商业中心的功能被迁至北面的近郊和远郊；主要制造业、工业区在城市近郊；远郊工业以轻工占优势。通过轴线引导规范城市的空间增长，建设副中心和新城分布城市功能，为巴黎主城区的经济进一步发展释放了空间。而污染型工业的外迁极大地改善了巴黎的环境，使其成为对总部经济和国际人口充满吸引力的国际大都市。

### 日本东海道城市群构筑“多核多圈型联合都市圈”

日本东海道城市群（也称日本太平洋沿岸城市群）是日本的政治、文化和经济中心，是以政府主导推动城市群规划并取得成功的典型。其政府干预是由中央政府主导，配合五次全国综合开发规划（简称“全综”）逐步开展的。此规划可分为3阶段：20世纪六七十年代抑制大城市过度发展；20世纪80年代培育多核心卫星城市，20世纪末期构建分敞型网络结构。

二战后经济恢复促使日本人口和企业向东京集中，东京逐渐成长为日本的增长极，围绕东京形成了“一极（东京）一轴（太平洋沿岸轴）”的结构而资源聚集使得东京功能过度集中，出现城市拥挤并不断向外扩张，导致城市竞争力下降。中央政府分别在1958年、1968年和1976年制定了一、二、三全综，提出构建“区域多中心城市复合体”的设想，强调建设多中心城市，意欲通过建设绿地带来阻止核心城市的无限制蔓延，并在绿带外围建设卫星城以分敞东京的功能。

这一举措下新宿、涩谷等新的城市次中心迅速成长，一定程度上缓解了东京的资源过度聚集，但仍未改变以东京为单一核心的局面。20世纪80年代，中央政府通过四全综施行“展都”构想，即利用新干线、高速公路等交通、通讯网络开发都市据点，强化中心区的国际金融和管理职能，将其他产业和服务功能向周边的卫星城转移，推进“展都型首都机能再配置”。1999年的五全综旨在构筑“多核多圈型联合都市圈”结构，对横滨、川崎、八王子等周边的卫星城市进行不同的城市功能规划，进一步构筑功能互补、结构有序的“分敞型网络结构”。在五次综合规划后，东京虽然承担着金融、文化、政治的综合功能，被认为是“纽约+华盛顿+硅谷+底特律”的多功能大都市，但其城市功能空间结构十分明确，每个区域的功能各异，形成了7个副功能新区和18个功能性卫星城，通过合理分工布局支撑起东京的综合功能框架。

除东京内部，组成东海道城市群的3个都市圈也具有明确的功能分工：东京圈是世界经济、金融和贸易中心，名古屋圈偏重汽车业和运输机械业，阪神圈是消费品生产为中心的大工业带。群内各级城市也承担着单一的职能分工：东京功能比较综合，发挥着政治、金融、科教文化、信息中枢职能。拥有海港及空港优势的神奈川和千葉是工业和物流产业集聚地。横滨港、成田机场的国际物流及临港产业在日本均占有重要地位。多摩聚集了高科技产业、研发机构和大学，承担着研发、科研职能。埼玉是东京部分政府职能的转移地，承担着政府机构、居住、生活和商务职能。茨城是以筑波科学城为主的大学和研究机构集聚地，科研人员数量占全国一半，为提升区域的科技竞争力发挥着重要作用。

通过上述典型成熟城市群的发展历程可以发现，城市群由单核心的初级阶段向多核心的成熟阶段转变时，围绕核心城市培育分工明确、布局合理的卫星城市成为大势所趋，在这一过程中，中央政府的合理



规划和适度调控是主要推动力量。首先，通过明确功能分工，一方面对核心城市所聚集的多重功能进行疏解，通过“去功能化”解决“大城市病”，为进一步发展释放空间；另一方面减少周边城市产业同构的内耗性竞争，引导各个城市集中资源发展单一功能，建立绝对优势。而后，通过高效的交通、通讯网络连接各城市，建立密切配合的多中心网络，形成具有国际竞争力的城市群。

## 大而不臃：国外城市群治理经验<sup>①</sup>

提起东京、首尔、巴黎这些大都市，人们的第一反应常常是“大”——虽然庞大，却不显得“臃肿”。其中的“秘诀”就在于，其周边城市或地区，与中心城市形成了城市群，不仅疏散了中心城市的人口、缓解了交通压力、还与中心城市在功能上相互补充。

### 一、量体裁衣，探索建立城市群治理协调机制

在城市群发展过程中，协调区域性矛盾时仅靠单一城市政府的力量是无法解决问题的，有的大都市区在城市政府之上探索建立了具有较高权威性的区域政府。美国“双城大都市区议会”和“波特兰大都市区政府”就是成功的范例。双城大都市区是指位于明尼苏达东部两城市圣保罗和明尼阿波利斯及其附近连绵成片的城镇密集区，共有372个独立的地方政府单元，包括7个县、138个市、50个镇、149个学府区、6个都市组织、22个特殊法院。大都市区议会，1967年由州立法院授权成立，能够以规划者的身份具有针对性地处理一系列大都市区内单个政府不能够解决的实际问题，收效良好。

签订政府间的合约，是美国在城市群协调管理中的另一种创新。城市群区内成员在一些公用设施建设方面签订政府间的合约，就可以在解决资金问题的同时避免“搭便车”现象。如洛杉矶市投资46亿

<sup>①</sup>郑黎.大而不臃：国外城市群治理“圣经”[J].广东经济,2014(10):53-57.

美元兴建巨型污水处理厂，与周边 29 个城市签订合约有偿共享，就是这种协调机制的成功范例。除此之外，签订合约方式还应用在社会安全与消防等方面，受到城市群间各城市的欢迎。

相比于美国波士顿城市群自然发育而成，日本城市群的发展呈现出很明显的政府计划特征。经过多年发展，东京已经成为整个城市群体的中枢管理城，它的主要功能是对整个城市群体的政治、经济活动实行集中、统一的组织管理，其他城市的活动是在中心城市的统一规划下展开的，在一定程度上减轻了工业过度集中带来的住房紧张、环境污染和交通拥挤等问题。

德国用法律确保城市间交通协调合作。城际间多种交通方式必定涉及多个城市、多个部门协调合作。运营时刻表、票价和票据形式等都要有协调统一管理。那么是谁在中间进行协调呢？首先，德国通过一系列立法，明确了城市公共交通属社会公益事业，联邦、州、市镇在城市公共交通发展中担负主要责任。地方政府通过公开招标的形式购买公共交通运输服务。政府不参与公共交通的运营和组织，但对服务质量、数量有详细的监管和考核。另外，交通运输协会（交通联盟）也发挥着重要的协调作用，它承担着一个区域内公共交通标准的制定，服务质量和数量的监管，时刻表、运营模式、车票样式和票价的统一等工作，最大程度为乘客提供高效便捷的城际公共交通服务。

## 二、明晰的产业分工和功能定位

美国东北部大西洋沿岸的波士华城市群，以纽约为核心，由波士顿、费城、华盛顿和 40 多个中小城市共同组成，是世界上首个被认可也是目前实力最强的城市群。城市间良好的分工协作是波士华城市群发展的决定性因素。纽约不仅为自己，而且为周边其他城市提供资金支持，提供从传媒到交通运输等重要的对外联系途径；华盛顿提供政治产品、政治庇护以及和政府相关各项服务；波士顿主要提供高素质的人力资源和智力、技术、思想，其他中心城市更多侧重制造业。

如此的产业分工格局，不仅能使各市专注于自己的强项从而与周边城市形成良性竞争，还能使各市互相支持、形成发展合力。

英国伦敦城市群以伦敦-利物浦为轴线，由伦敦、伯明翰、曼彻斯特、利物浦等数个大城市和众多中小城镇构成。从 20 世纪 60 年代开始，为进一步带动小城镇的发展，英国政府实施了逆城市化行动，将政府部门或其下属机构向小城镇转移。英国政府的行动很快得到公共事业单位的响应，高校等公共事业单位随后开始了迁移，大中城市周边的卫星城镇迅速兴起。英国大企业总部落户小城镇也渐成趋势，如英国泰晤士水公司总部落在斯文登小城，英国燃气公司总部设在了温莎小镇。

韩国政府为推动首尔城市群建设，进行多次综合规划。首尔城市群规划的重点是将首都圈内的城市功能进行分流，通过制定相关法规，引导首都部分城市职能外移。将首尔定位为集中发展更为专业化、创新性的金融、艺术、文化、科研等高端服务业的中心城市。位于首尔市南北的京畿道地区和仁川市被划分为成长管理圈，接受首尔转移出的人口和部分产业，并进行适当的产业开发和城市开发，以此带动周边地区的经济发展。同时，为了促进首都城市群均衡发展，韩国政府把行政部门迁移到世宗市，把世宗市打造成教育、文化、交通、福利的领先城市，有力带动了落后地区的发展。此外，在城市功能进行分流的过程中，政府对从首都迁移出去的企业实行一定的税收减免政策，用税收杠杆刺激工业布局的调整。

### 三、以交通为代表的基础设施网络支持

从国外主要城市群的发展历程看，无论城市群的空间结构呈现何种形态，城市群的发展都离不开完善的交通路网。交通基础设施对城市群空间结构形成和演化的影响最为显著，也是城市群发展的主要驱动力。如美国东部大西洋沿岸城市群中的波士顿、费城、纽约、巴尔的摩等城市，就是凭借便捷的交通运输条件形成的，并最终联结成完

善的交通运输网络，逐步形成了“波士顿-华盛顿大都市连绵带”。

日本东京拥有世界上最完善的立体道路交通和轨道交通网络，公共交通利用率极高，轨道交通拥挤而有序。可以说，正是全世界最密集的轨道交通网托起了整个东京都市圈，在这里，地铁和电车成为了绝大多数人每天要依赖的交通工具。轨道交通输送人流，港口码头承载物流，依托这样的交通网络，东京圈充满活力。东京在 1958 年、1968 年、1976 年和 1986 年分别进行了四次大都市圈综合交通系统的规划和建设，强化了大都市周边城市和卫星城市的规模和职能，使城市群由原来的单中心发展模式向多核心、职能分工模式转变，将东京中心区过度集中的人口、行政、经济、文化等职能适当分散到包括埼玉县、千叶县、神奈川县、茨城县在内的整个城市群甚至更大的范围内。便捷、发达的轨道交通打破了各地距离的限制，将各个城市连为一体，逐步形成了“中心区-副中心-周边新城-邻县中心”的多中心多圈层的城市群格局。

连接加拿大东部两省的“哈利法克斯-蒙克顿成长走廊”，被称为加拿大的“大西洋门户”，占地超过 1.5 万英亩的 20 个跨省工业和商业园区散落在该走廊的城市群内。便利的交通基础设施成为这一地区经济快速成长的先决条件。从新斯科舍省的哈利法克斯到新不伦瑞克省的蒙克顿，长达 240 公里的城市群，由现代化的四车道高速公路相连：高速公路的一端是经新不伦瑞克省的伍德斯托克通向美国新英格兰地区的 I95 国道，另一端与加拿大横贯公路交会，伸向加拿大中部腹地。为了适应相关产业的需要，加拿大国家铁路公司为“成长走廊”沿线的各个城市还提供多种专项服务设施，比如：钢铁转运站、汽车运输网点、林业产品分装车间，以及木材配货中心等。

## 延伸阅读

### 建设城市群不能生拼硬凑<sup>①</sup>

当前，一些地方出现了对于所在城市能否“入围”城市群看得过重的心态，甚至把国家对城市群的规划看成是“城市拼盘”、“政策照顾”的机会，尚未建、先扩容、贪大不求精，有的甚至“生拼硬凑、拔苗助长、无中生有”。这些现象脱离了城市群发育的规律，极易使城市群沦为空间分布上相对集中的“一群城市”。

“城市群的发展，可以实现人口和生产要素在不同城市之间的适当分流，这对于缓解‘城市病’具有重要意义。但城市群应该是城镇化自然演进的结果，不能靠人为捏合。”国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长李佐军表示，如果不尊重经济发展规律，不尊重区域发展现实，人为地把几个地域上相近的城市捏合起来，只能事倍功半<sup>②</sup>。

城市群的发育，不该是依靠主观意志“画”出来的产物，也绝不是一夜之间就能实现人为扩容成形，而是应该尊重其内在规律，依靠市场机制“育”出来、依托城市合作“干”出来。

但是，在当前的城市群规划中，如果一味迁就地方政府的积极性和利益诉求，将过多城市划入城市群，一方面将缩减国家粮食主产区的面积，影响国家粮食安全的大局；另一方面，也将挤占国家生态安全空间，更会使城市群成为雾霾等生态环境问题集中激化的敏感区和“问题区”。

科学选择和培育城市群已成当务之急。要充分认识城市群建设的长期性和艰巨性，要遵循城市群发育的阶段性规律，逐步培育、持续建设，避免操之过急、一哄而上、脱离实际催生城市群。

<sup>①</sup>祝惠春.建城市群不能生拼硬凑[N/OL].经济日报, 2016-02-19(11)[2016-06-08].  
[http://paper.ce.cn/jjrb/html/2016-02/19/content\\_292592.htm](http://paper.ce.cn/jjrb/html/2016-02/19/content_292592.htm).

<sup>②</sup>“貌合神离”的城市群要不得[EB/OL].[2016-06-08].  
<http://finance.china.com.cn/roll/20130728/1676549.shtml>.

在李佐军看来，城市群的发展归根结底是市场的事情，应该交给市场去办，政府的主要任务在于推进配套改革，帮助市场破除体制机制障碍<sup>①</sup>。要发挥市场机制在城市群发育中的主体作用，建设市场主导型城市群。从全球看，北美大西洋沿岸城市群、五大湖城市群和日本太平洋沿岸城市群等大城市群建设的成功经验表明，凡是市场化程度越高的城市群，其发育程度就越高。必须逐步淡化我国城市群选择和培育过程中政府主导的浓厚色彩，发挥市场机制在城市群形成发育中的主体作用，坚持“市场主导、政府引导、企业主体、资源共用、市场共通、利益共享”的原则，以市场为纽带，按照市场运行规律，建设健康和可持续发展的市场主导型城市群。

### 城市群发展中新问题应有新措施<sup>②</sup>

目前，在城市群发展过程中了一些新问题，对城镇化发展会造成阻碍，因此，当前应以这些问题为导向，探讨解决方案与措施。

——**城市群作为推进国家城镇化主体的战略地位被高估。**虽然中央城镇化工作会议、中央经济工作会议、国家“十一五、十二五”规划纲要连续 10 年都将城市群作为加快推进新型城镇化进程的主体空间形态，但在城市群选择与空间范围界定过程中，各级政府对所在城市能否顺利“入群”看得过重，甚至把“入群”作为一项政治工程，“入群”现象空前高涨，城市群被片面地认为成了国家推进新型城镇化和农民市民化的唯一手段。

——**城市群与城镇群概念不清，而二者有着本质的区别。**从发育规模看，城市群的人口数量和经济总量都有严格的要求和标准，有相当的体量，而城镇群则没有这些要求和体量，只要 3 个以上城镇集聚

<sup>①</sup> “貌合神离”的城市群要不得[EB/OL].[2016-06-08].

<http://finance.china.com.cn/roll/20130728/1676549.shtml>.

<sup>②</sup>方创琳.城市群发展中新问题应有新措施[N].经济参考报,2015-02-05(008).

到一起彼此发生经济技术联系即可；城市群包括大、中、小城市和小城镇，而城镇群则只包括小城镇；城市群具有很强的国家及国际竞争力，是国家经济发展的核心增长极，而城镇群则具有小区域的竞争力。城市群和城镇群都将成为推动国家新型城镇化的主体空间形态，二者同等重要，不可偏颇。因此，在城市群的选择过程中，必须区分城市群与城镇群。

——**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。**过去，我国长期推进粗放型经济发展模式，一方面，城市群地区是今天和今后中国经济发展最具活力和潜力的地区，另一方面城市群又是一系列生态环境问题高度集中且激化的敏感地区。据不完全统计，中国城市群工业废水排放总量、工业废气排放量和工业固体废弃物产生量均分别占全国的比重高达 67% 以上。可见，中国城市群虽然集中了全国 3/4 以上的经济总量与经济产出，但同时又集中了全国 3/4 以上的污染产出，全国大面积蔓延的雾霾污染覆盖了东部沿海地区和东北地区的所有城市群，充分反映出城市群地区的环境污染问题日益突出。

针对这些新问题，应以国家战略需求为导向，探讨对城市群形成发育中问题的解决方案与措施。

——**深入研究城市群高密度集聚的资源环境效应。**针对我国城市群形成发育呈现出的高密度集聚、高速度成长、高强度运转、高风险威胁以及发育程度低、投入产出效率低、资源环境保障程度低、紧凑程度低的“四高四低”新特点，定量揭示城市群高密度集聚的资源环境荷载能力、保障潜力、预警响应能力与资源环境保障程度。

——**创新城市群形成发育的管理体制和政府协调机制。**一是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，突出抓好事关国家经济建设大局的城市群总体规划与管治工作，实现城市群利益共享机制，推进城市群形成平等互利互动的治理结构和协调新机

制。二是明确地方归口管理部门，组建地方级城市群协调发展管理委员会；三是建立跨城市的官方半官方行业协调组织，形成多种利益集团、多元力量参与、政府组织与非政府组织相结合、体现社会各阶层意志的新公共管理模式。四是建立城市群横向利益分享机制和利益补偿机制。

——**研究建立城市群公共财政制度与公共财政储备机制。**对区域公共物品建设资金进行比例分担，如区域公共交通建设中，中央给一点，区域（因合作各方对公共交通有共享性）资助一点，对交通线经过的地方（因获益相对更多）地方政府应出一点。借鉴欧盟经验，首先对那些会引起利益分配矛盾的收入实现共享，如区域共建的交通网络收入可以按投入比例，将部分收入划归区域财源所有，避免因交通网收入利益而发生重复建设问题。

——**研究制定城市群规划及可持续发展的行动纲领。**采取科学技术方法定量提出城市群空间范围界定的技术方法和技术标准，避免现行城市“入群”的随意性和强烈的政治色彩，避免一哄而上，诱发比项目重复建设更为严重的城市群重复建设。

## 城市群能治“城市病”吗？<sup>①</sup>

在中国已进入“大城市病”高发期的背景下，城市群的规划和建设对于城市管理和生态环境建设具有哪些现实意义？打破行政区域规划，设立城市群的发展战略，在带给中小城市发展机遇的同时，能否通过疏解大城市资源来缓解或者解决大城市病？

### 城市群能否缓解城市病？

#### ——抱团中小城市，疏解大城市

“大城市病”在我国已不容忽视。中国社科院此前发布的《中国

<sup>①</sup>刘晓星.城市群能治“城市病”吗?[J].环境经济,2016(22):87-91.



城市发展报告 NO.7》称，中国已进入“大城市病”的高发期，当前 287 个地级及以上建制市近九成处于“亚健康”状态，存在诸如二元结构加剧、环境质量下降、交通拥堵严重、城市脆弱性凸显等问题，城市内部发展不平衡现象较为突出，城市健康发展面临严峻挑战。

“解决城市病最好的办法就是建设城市群。”国家发改委城市和小城镇中心研究员易鹏表示。由于城市群会对中小城市抱团，将大城市和中小城市的优势发挥到最大化，中小城市将迎来发展机遇，同时倒逼大城市进行部分功能疏解，以达到缓解大城市病的作用。

以长三角为例，上海周边有镇江、南通等中等城市，下面还有更小的城市，江浙地区的一些镇也具备了小城市的规模。高铁、动车等现代轨道交通将城市群紧密地连接在一起，居民可以方便地往来于大城市和它的卫星城，这就能够实现人口宜居和城市产业发展的兼顾。这样的城市结构，为未来其他地区发展提供了切实有效的参考样本。

### 城市群会不会引发城市病？

#### ——规划没做好，也会犯病

环境污染问题是城镇化发展的一大通病，我国的几大城市群均存在“先污染、后治理”的问题。当前，随着中西部城市群陆续崛起，环境保护与城市群经济发展的矛盾也出现了自东向西蔓延的趋势。如何兼顾经济效益和生态效益，是城市群发展面临的巨大挑战。

2013 年以来，我国常常陷入“十面霾伏”，其中京津冀、长三角、珠三角等为雾霾集中爆发区域。集中、高强度的污染排放无疑是主要原因，但不能忽视的是：城市的不合理布局为大气雾霾的区域性爆发提供了极佳的“温床”，是造成区域大气污染的重要根源之一。

全国政协委员、环境保护部南京环境科学研究所所长高吉喜表示，现在说起雾霾，大家都会把矛头指向工业生产，但是城市化的布局和形态对交通影响很大。由于中国城镇化速度加快，城市越来越密集，城市与城市之间的间隙越来越小，不利于大气污染物扩散。

俗话说“水流百步净”就是指污染物在自然流动过程中可以得到净化。高吉喜指出，在目前密集的城市布局中，高强度的污染物集中排放，很难在环境中自然净化。以苏南、辽宁中部城市群为例，城市与城市之间连成一片，几乎没有缝隙，无形中减小了敞开的空间，大气流通受到阻碍，使污染物在城市中逗留的时间增加。这就导致每个城市不仅自身的污染物难以净化，而且这些污染物还会互相“串门”，形成“城市群”污染。

从目前来看，几个典型的雾霾严重区域，无一不是我国最为集中的城市群地区。大城市集中展布，城市和城市间、大城市和小城市间、城市内部区块间几乎没有“缝隙”。破解当前以及今后的区域性大气污染问题，必须正视这些被忽视的“幕后推手”。

此外，对于跨省域的城市群，由于政府之间协调能力不足，城市间产业结构雷同，没有形成良好的分工协作格局，多数城市群仍处于粗放式增长阶段，可持续发展压力大。即使是在一个省域范围内的珠三角城市群，也依然无法摆脱产业雷同的粗放发展模式。

以珠三角为例，研究成果显示，珠三角9个城市产业同构系数由2007年的0.636上升到2013年的约0.67，城市间产业错位发展格局尚未形成。这种过度趋同的产业结构，使发展要素过度向少数大城市聚集，导致珠三角内部竞争消耗过大，中心城市“城市病”日趋严重。

全国政协委员、住建部副部长易军指出，城市群在治疗“城市病”、分散和疏导城市功能方面确实有它独特的功效，这一点已有成功的案例，但城市群在建设中也会犯病，这其中的关键是在规划环节。

国家发改委地区司副司长于合军表示，“我们做的跨区域城市群规划并不是一个简单的叠加，而是将城市群作为一个整体进行考虑，将产业分工合理布局。因此，在充分考虑地理空间的容纳能力和自然环境承载能力的基础上，应对城市群中各个城市不同的功能进行科学定位，从而促进城市群产业布局调整和协同发展。”

## 城市群如何避免城市病？

### ——合理布局，科学划定生态安全距离

对城市来说，大量人流、车流和物流，是造成城市拥堵和大气污染的重要原因。其中，公共设施分布不均是重要因素。目前，我国很多大中城市的公共服务资源，如优质学校、医院、大型图书馆、音乐厅等都集中分布于城区，每天有大量的人口在早晨从郊区甚至远郊区涌入城区，晚上又从城区流到郊区，形成人流、车流、物流在城市间的大范围、长距离转移输送，在导致交通堵塞的同时，也加重了城市空气污染。

德国曾有科学家提出，居住与就业的最合理半径，应在步行 1 小时之内。但我国目前的现实情况是，随着城市“摊大饼”式发展，居住与就业的距离越来越大，越来越多的人口在早晚间穿梭于城市，加剧了城市空气污染的严重程度。

“在新一轮的城镇化过程中，必须考虑公共服务设施的均等化配置，最大限度地减少城市人流、车流和物流在城市间的长距离转移，有效控制大气污染。”高吉喜说。

高吉喜指出，在空气污染治理中，城镇化合理布局是必不可少的重要手段。在规划过程中，不仅要控制城市自身建设规模，更重要的是必须控制城市与城市间的距离，合理测算和确定城市群、城市带之间的生态安全距离，在提高城市宜居性的同时，为空气污染净化预留空间。

生态安全距离怎么划？建设面积的大小、建设布局以及间隔距离远近的不同，都会对城市群区域大气环境产生重要影响。高吉喜介绍，“城市带安全距离”究竟多大并没有统一规定。理论上，如果一个城镇的直径是 5 公里，那两个城镇间的“生态留白”最少应达到 5 公里，较理想的距离应该是 10 公里。高吉喜认为，如果城市间划定了生态安全距离，今后这块区域“只拆不建”，逐步打造绿色生态屏障，相

信 5—10 年就能够建成安全距离。

城市间的生态安全距离,也是打造宜居城市的重要环节。城市群、城市带、大型城市及周边城镇,通常为污染物排放较为集中的地区,应当根据其大小、产业结构和规模、大气流通环境等,科学合理确定城市群、城市带及其内部城镇之间的生态安全距离,使城市群大气污染物在一定范围内实现自净和扩散,减少大气污染对城市环境的影响。

## 城市群产业协同发展对策<sup>①</sup>

### 一、加强城市群产业发展的战略性顶层设计,提高核心城市的首位度

无论是哪一行政级别的城市群,最终都是国家经济系统中的一个子系统,其产业的发展必须在服从国家宏观产业政策与产业空间布局的基础上,根据群内各城市的相对优势来突出城市群产业的特点,做好城市群产业功能的顶层设计,以实现生产要素跨城市优化配置,并以城际产业链为联系纽带,促进城市群产业的良性发展。

城市群产业发展的战略性顶层设计,重点是要提高核心城市的首位度。核心城市首位度的特点是城市群中有一个核心首位城市,以首位城市为核心依次向外推移,各圈层内的产业结构、城镇规模、城镇密度及等级依次降低。从根本上看,城市首位度表现为区域经济社会发展中的龙头地位,起着引领、带动作用 and 整合、统筹作用,从而形成一种区域一体化发展的格局。城市群产业协同发展,要以强大的“首位城市”为依托,通过“首位城市”主导城际战略产业链的发展。例如东京定位为“纽约+华盛顿+硅谷+底特律”型的集多种功能于一身的世界综合性职能大城市,具有的功能包括全国的金融、管理中心以及最大的工业、商业、政治文化和交通中心。强大的功能定位确立了

<sup>①</sup>钱祖煜,熊健.城际产业链与城市群产业协同发展的对策[J].智富时代,2016(03):13.

东京在城市群中的核心地位。

## 二、群内城市定位要明确，努力形成都市带联动发展格局

群内城市定位要明确，要逐步形成差序化结构。差序化的结构有三个层次：第一层次为核心城市，又称为大都市中心区。第二层次为次中心城市，次中心城市往往是大都市郊区和大中城市。第三层次为卫星城市，一般是城市群中的中小城镇，处于从属地位。这种差序化结构对生产要素的城际流动会产生很大的影响。

都市带内城市都有自身特殊的职能及具有相对优势的产业部门，在发展的过程中，产业布局调整合理，城市间的互补性很强，彼此间联系非常紧密。通常情况下，都市带在共同市场的驱动下，各种生产要素在城市群中流动，促使核心城市、中心城市和周边中小城市、城镇形成一个不分彼此的整体，形成都市带联动发展格局。

## 三、强化各类产业资源在群内城市的地域空间组织

要强化各类产业资源在群内城市的地域空间组织。将产业密集带作为城市群产业空间分布的骨架，驱动产业沿城市群地域空间内的基础设施高度集中分布，建立合理有效的产业空间组织系统，在地域上形成空间链接，从而对周边中小城市、城镇产生强大的辐射力。城市群内产业密集带发展具有阶段性的特征，适时推进产业密集带的发展，能有效带动城市群产业的空间优化，增强区域的经济功能。

## 四、注重培育特色产业和龙头企业

群内城市要注重利用优势资源，突出自身特色，注重培育功能完备的特色产业和龙头企业。优化产业结构与功能，发展产业密集带。从国外产业群、城市群协同的实现过程可知，每个城市都注重将自身的优势资源发挥出来，而不是盲目参与竞争，其竞争也是市场经济条件下合理的竞争与合作关系，而这种竞争与合作对增强产业群、城市群的竞争优势是十分必要的。因此，各城市应该通过充分的论证，找出自身的优势资源，明确以龙头企业培育有特色的产业和产业群、有

特色的城镇和城镇群。

龙头企业是城际产业链上的关键节点。在“龙头企业-城际战略产业链-产业集群-城市链-城市群”这一逻辑关系中，占据城际战略产业链上关键结点的龙头企业作为集群单元促进了产业集聚，产业的集聚带动了所在城市的发展，各城市通过城际战略产业链上产业集群的协同发展与协同进化形成城市链，进而融合成城市群。

### **五、建立城际协调机制，实现城市群内部和城市群之间协同发展**

协同发展涉及通过城市群内部的协调，再提升到城市群之间的互动，在这个过程中，产业协同表现为产业分工和生产分工比较明确，比较优势得到利用，竞争优势得到发挥；城市间的协同表现为城镇结构比较合理，城市体系呈规则等级结构，并且城市定位很明确，注重塑造城市特色；形成综合城市群优势。产业群、城市群协同就是要形成二者相互促进发展的局面，即产业链、城市链的有机结合，生产力空间布局、城市空间布局有机结合在一起，增强产业群、城市群的协同效应。

我国的城市群制度目前还是处于创建基础性政策的初始阶段，现有的各类政策仍然处在单体城市推进城市化发展的框架中，城际协调机制还没有实质性突破，在这种条件下，城市群的建设，要以制度整合和政府职能转变为手段，建立跨城市的合作机构与有效的城际协调机制，实现城市之间跨行政区的协调管理。