

# 城镇化到都市化的战略提升

## ——基于长株潭城市群建设与发展<sup>①</sup>

孙 红 玲

(湖南商学院经济学系, 中国湖南长沙 410205)

**【摘 要】**基于统筹城乡区域协调发展的要求, 以长株潭一体化和“3+5”城市群建设发展为实例, 通过对城镇化到都市化战略提升的理论和实证分析, 揭示了中国城市化发展规律、阶段性特征及其路径措施, 并提出了推进城市群建设与新型城市化的若干政策措施与建议。

**【关键词】**统筹城乡规划与发展; 都市化; 长株潭“3+5”城市群; 长株潭一体化

**【中图分类号】**F291

**【文献标识码】**A

城市化作为人类社会文明进步的重要标志, 具有明显的阶段性特征。陈甬军等(2005)基于西方农业劳动力非农化特点, 将城市化分为起步期、成长期与成熟期三阶段, 认为在工业化前期即农业经济时代为起步期, 城市化率一直徘徊在20%之内; 城市化率大于20%、小于70%为成长期, 城市化速度明显加快, 年均增长率达到1%左右; 城市化率大于70%则进入成熟期, 此时年均增长率下降到0.1%—0.2%以内。叶嘉安等(2006)从经济社会全面城市化的质变过程, 将中国城市化分为4个阶段: ①建国初到改革开放之前, 城市被定位为生产中心而非消费中心, 城市化率长期低于20%; ②改革开放至1980年代末, 形成了我国特有的“离土不离乡”的乡镇工业化模式与小城镇迅速发展时期; ③1990年代城市化水平持续提高时期, 10年间全国城市化率提高近10个百分点, 以单位为中心的生产、生活混杂的城市功能结构逐步瓦解, 新的城市社区模式开始涌现; ④21世纪以来以服务业作为主要推力的、大城市为中心的城市群或都市圈的发展。他们把从城镇化到都市化称之为中国城市化的第四波; 并认为过去提出“城镇化”旨在强调人口城市迁移需循序渐进, 但所造成城市化滞后于工业化的负面影响不可低估, 而第四波城市化将为重组城镇体系带来重要契机, 以中心城市为主体联合周边城市形成区域性城市网络以提升区域国际地位, 即“城市区域化”、“区域都市化”现象将成为中国新时期城市化的主流。

中国城市化的阶段性特征体现了由城镇化到都市化发展的基本规律。以中部地区人口大省湖南为例, 同样经历着这种规律性演绎变化的过程。1952年潘基颐提出将长、株、潭三市合并为“毛泽东城”的设想, 尽管当时主要是出于某种政治热情, 但也预示着湖南城市建设与经济必然要求。1982年张萍提出建立“长、株、潭经济区”的方案。对此方案他(1988)阐述是要“以‘三足鼎立’为基点, 控制长沙市中心区人口规模, 适当发展株洲市和湘潭市, 积极发展醴陵、湘乡、宁乡等小城市”。显然, 这又体现出了突出小城市与城镇建设发展的鲜明的时代特征。此后, 1993年张富泉提出“建立跨区域的权威性协调机构, 在省一级统一规划下, 将长株潭建成一个400万人口以上的省级城市”。该文的积极意义在于首次从经济发展的角度, 勾勒了长株潭一体化的雏形。在此基础上, 为呼应湖南省委、省政府关于长株潭经济一体化战略的提出, 陈叔红、蒋建国(1997)较早研究了长株潭一体化的概念与措施。李万(1999、2000、2002)系统论述了长株潭一体化的条件, 提出以推进基础设施一体

<sup>1</sup> ① 湖南省财政厅2007年重点招标课题资助。

收稿日期:2007-05-09; 修回日期:2007-07-25

作者简介:孙红玲(1972—), 女, 湖南隆回人, 副教授。研究方向为区域经济。E-mail:honglingscarlet@sohu.com。

化为突破口融城。2006 年张春贤基于促进中部地区崛起与加快湖南经济发展的要求，进一步提出“要加快以长株潭为中心，以一个半小时通勤为半径，包括岳阳、常德、益阳、娄底、衡阳在内的‘3+5’城市群建设”。至此，长株潭一体化作为做大长株潭城市群中心城市的关键措施，被提到了前所未有的战略高度来认识和实施。

## 1 城镇化到都市化战略提升的理论分析

从城镇化到都市化的战略提升，就是要按照转变经济增长方式和建立资源节约型、环境友好型社会的要求，实行城乡统筹规划，有序推进城市群与都市圈的建设与发展。城市群或都市圈(Megalopolis)一词，源于法国地理学家戈特曼(1961)的著作，最初是专门借以指从美国波士顿到华盛顿的城市连绵带。后来经学者们的深入研究，发现这种现象不仅存在于美国东北部大西洋沿岸，而且成为城市发展进程中一种带有普遍性的规律。于是“Megalopolis”一词被收入英美的大型词典和百科全书(Tomoya Mori, 1997; William N. Goetzmann, 1998), 对该词的一种解释是“非常大的城市”；另一种解释是“由许多大城市及其周边地区组成的一个区域，可以近似于看作为一个独立的都市组合体”。国内一般译为城市连绵带或都市圈、城市群等。

城市群或都市圈的基本内涵是多城市化、都市化和区域内部的一体化。多城市化是指在城市群内部，由多个城市(有可能十几个，也有可能是几十个)共同组成，并具有1—2个中心城市或几个中心城市。都市化是指城市的外延不断扩大，郊区和农村已完全被城市渗透，城市化达到很高的程度，呈现出“城市区域化”、“区域都市化”的显著特征。根据日本的经验，人口达到3 000 万，GDP 达到1 000 亿美元即可形成都市圈。一般都市圈具有以下特征：①由1—2个特大城市作为中心城市，形成整个城市体系的经济中心与枢纽。日本三大都市圈东京、名古屋为单核心都市圈，阪神由于有大阪和神户两座中心城市被称之为双核心城市群；一般中心城市经济规模占到整个都市圈经济总量的50%左右，东京由于兼具全国金融市场和行政中心功能，其经济规模约占到了其都市圈经济总量的70%。②环绕中心城市，都市圈内的大中小城市呈圈层状结构布局，并且等级规模体系相对合理。③都市圈内各城市间的分工与合作非常密切，产业结构是综合的、多元的和开放的，具有较强的创新能力和结构转换能力以及国际市场竞争能力。④都市圈内具有密集的基础设施网络，且以中心城市为核心向外延伸。

21 世纪中国城市化发展进入了新型城市化的关键时期，城市化水平将有一个大的跃升。为适应经济全球化与新型城市化发展的新趋势，牛文元(2004)认为，中国只有通过城市化发展战略形态的革命性变革，即由原先的单极式城市扩张，转变为组团式城市群的培育，才能克服传统城市化进程中的弊病，真正实现区域经济一体化和可持续发展的目标。杨建荣从“诸侯经济”、地区差距和就业压力这三个中国城市化发展面临的特殊环境出发，认为都市圈是中国城市化最有效率和效益、最切合实际的模式。中国宏观经济学会课题组(2005)认为，中国是一个人多地少的国家，都市圈是市场选择的结果。国家发改委课题组(2005)通过研究都市圈在中国区域发展战略中的地位与作用，对美日两国的区域结构模式比较分析，发现美国由于国土和平原面积辽阔，可以采取全国大分工式的区域布局模式和以中小城市为主的城市化道路，而日本由于国土狭窄、平原面积少，只能采取“都市圈”式的区域布局模式。他们得出的结论是，中国国情决定了中国的区域经济战略取向，只能是参考日本的“都市圈”模式对现存的区域经济结构进行重组。换言之，就是要遵循工业化与城市化、农村与城市、农业与工业协调发展的城市化规律，建立政府引导、市场主导的城乡统筹的城市化推进机制，实施多产业类型的大中小城市共存并覆盖一定范围乡村的多元化城市建设模式，促进人口、资源、环境协调发展的集约型、可持续的都市化进程。

关于都市圈建设模式，中国宏观经济学会课题组(2005)提出到2030年在全国逐步建成20个大都市圈(表1)。该研究认为全国20个大都市圈不可能同步建成。根据人口规模与总产出规模两个条件，中国都市圈的最终规模是人口5 000万和GDP4.5万亿元(折合约5 400亿美元)，达此规模即为“成熟型”都市圈；规模达到3 000万城市人口和GDP8 000亿元的都市圈则称之为“成长型”都市圈。并提出到2015年建成“成熟型”的长沙都市圈。虽然目前该项研究尚停留在理论探讨层面，其粗线条的规划勾勒还不尽完善。比如将江西省的萍乡纳入长沙都市圈内，却将湖南省的岳阳规划到了武汉都市圈内，这不能不有打破行政区划界限而破界之嫌；因为萍乡与长沙都市圈之间有浏阳大山阻隔且其产业关联度不大，而岳阳是长沙都市圈的重化工业基地和唯一的通江达海的港口城市。但从总体上看，构建长沙都市圈，实质上就是在洞庭湖平原及其延伸地带约5—6万km<sup>2</sup>的区域内，形成以长沙巨型城市为中心、层次连接众多大中小城市，并以便捷的现代交通、通信和城市设施将其间村镇纳入城

市生活、生产总供需领域的组团式、连绵状、网络化、生态型都市圈。这是基于湖南人多地少的省情和城市化的阶段性特征，由城镇化到都市化或新型城市化战略的重要提升。

中国都市圈建设除了长三角、珠三角和环渤海地区三大城市群之外，还需“通过统筹规划，形成若干用地少、就业多、要素集聚能力强、人口分布合理的新城市群”（参见国家“十一·五”规划）（表1）。这些城市群在其区域内形成发达的交通网络、雄厚的科技教育基础、密集的产业带与相互补充的产业链，将成为今后15 年我国经济快速发展的重要支撑（郑新立，2007）。特别是在促进中部地区崛起的战略指导下，河南、湖北、湖南三省分别提出了建设中原城市群（即表1 郑州都市圈）、武汉都市圈和长株潭城市群（即表1 长沙都市圈）的设想，由于这三个大省都是中部地区6 000 万以上的人口与农业大省，其人口经济规模与地域面积基本相当（表2），加之都处于连南接北的中部与京广、京珠南北交通大干线上，其城市群建设势必对形成东中西互动的格局产生枢纽与节点传导的关键性作用，因而在全国区域协调发展中具有重要的战略地位与作用。

表 1 2005—2030 年 20 个大都市圈发育情况一览  
Tab. 1 The developed state of twenty magalopolis from 2005 to 2030

|     | 2005           | 2010           | 2015                                      | 2020                     | 2025                                         | 2030                                       |
|-----|----------------|----------------|-------------------------------------------|--------------------------|----------------------------------------------|--------------------------------------------|
| 成熟型 | 京津都市圈<br>上海都市圈 | 成渝都市圈<br>南京都市圈 | 长沙都市圈<br>徐州都市圈<br>郑州都市圈<br>石邯都市圈<br>驻信都市圈 | 沈大都市圈                    | 长春都市圈<br>济淮都市圈<br>盐连都市圈<br>武汉都市圈<br>“珠三角”都市圈 | 齐大都市圈<br>青烟都市圈<br>南昌都市圈<br>南宁都市圈<br>哈尔滨都市圈 |
| 成长型 | “珠三角”都市圈       | 沈大都市圈<br>济淮都市圈 | 长春都市圈<br>青烟都市圈<br>武汉都市圈<br>盐连都市圈          | 南昌都市圈<br>南宁都市圈<br>哈尔滨都市圈 | 齐大都市圈                                        |                                            |

资料来源：马 凯. 到 2030 年中国空间结构问题研究[A] .“十一·五”规划战略研究(上)[ C] .北京科学技术出版社，2005 年。

表 2 中原城市群、武汉城市圈和长株潭城市群  
基本情况统计表(2005 年)/万人, km<sup>2</sup>, 亿元

Tab. 2 The statistical date of Zhongyuan megalopolis  
Wuhan megalopolis and Chang—Zhu—Tan megalopolis (2005)

|         | 人口       | 国土<br>面积 | GDP      | 全社会固定<br>资产投资 | 全社会消费<br>品零售总额 |
|---------|----------|----------|----------|---------------|----------------|
| 中原城市群   | 4 019. 2 | 58 756   | 5 917. 6 | 2 620. 1      | 1 913. 1       |
| 武汉城市圈   | 3 078. 5 | 57 869   | 4 000. 3 | 1 718. 3      | 1 890. 5       |
| 长株潭城市群  | 4 025. 5 | 65 864   | 4 876. 7 | 1 901. 5      | 1 789. 1       |
| 郑州中心城市  | 715. 4   | 7 446    | 1 651. 0 | 820. 1        | 705. 9         |
| 武汉中心城市  | 800. 4   | 8 467    | 2 236. 2 | 1 055. 0      | 1 128. 6       |
| 长株潭中心城市 | 660. 2   | 8 975    | 1 811. 0 | 954. 1        | 847. 4         |

资料来源: 根据 2006 年《河南统计年鉴》、《湖北统计年鉴》、《湖南统计年鉴》整理, 其中原城市群是以郑州为中心, 以 1 个半小时通勤为半径, 包括洛阳、开封、新乡、焦作、许昌、平顶山、漯河、济源在内的“1+8”城市群; 武汉城市圈是以武汉为中心, 以 1 小时通勤为半径, 包括黄石、孝感、黄冈、鄂州、咸宁、仙桃、潜江、天门在内的“1+8”城市圈; 长株潭城市群是以长株潭中心城市为中心, 以 1 个半小时通勤为半径, 包括岳阳、常德、益阳、娄底、衡阳在内的“3+5”城市群; 长株潭中心城市指其一体化区域, 包括长沙、株洲和湘潭 3 市城区及周边的长沙、望城、株洲、湘潭、韶山 4 县(市)。

## 2 城镇化到都市化战略提升的实证经验

工业的载体是城市, 而城市的载体是土地且大多是平原。美国与中国国土面积相当, 平原面积占其国土 70 %, 但人口还不到中国的 1/ 4。欧洲(不包括俄罗斯)的面积与中国差不多, 平原面积占其全部幅员的 56%, 但欧盟即使东扩以后的总人口也不到中国的 40%。亚洲国家的特点都是人多地少, 在东亚地区这个特征更加突出。如日本的人均平原面积只有 800m<sup>2</sup>。日本之所以能够克服平原面积狭窄对工业化、城市化的束缚, 关键在于构造了东京、名古屋和阪神三大都市圈, 且采取了突出大城市建设为主的都市圈发展模式。“二战”后至 1970 年代在全日本 1.2 亿人口中, 就有 9 000 万人口集中到了这三大都市圈内。这不仅提高了全日本国民生活的质量, 而且创造了堪称世界一流的“日本效率”。中国的人均平原面积为 882m<sup>2</sup> 与日本相当, 只能选择日本式都市圈或城市群发展的模式。就中部地区的湖南而言, 人均平原面积仅相当于全国平均水平的 50%, 尤需走巨型城市与大城市发展的都市圈崛起之路

历史地看,长期以来我国实施的城镇化战略与“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城镇”的方针,是由于漫长的农业社会所形成的小生产者观念在现代工业化、城市化发展中的惯性反映。尽管几十年的小城镇建设发展,为方便人们生活、保障农业供给也曾有过贡献,但其过度分散的工业生产,建设用地的乱占滥用与管理的不规范、不经济,环境污染的扩散与不便集中处理,尤其是“离土不离乡”的体制所造成的“三农”问题等,其所造成的损失和耽搁的机会是难以估量的。在湖南这样一个传统农业大省,这种影响更为深远。国内外经验表明:在推进现代工业化发展与进入快速城市化的新时期,正确的思维应在世界都市化的浪潮中建设属于自己、同时也属于世界的大城市及城市群。日本自二战后即开始规划与建设都市圈,其所创造的“日本奇迹”最突出的特点,就是人口与经济的集约化程度高,投资与产业集聚力极强,有利于节约用地与保护耕地,有利于环境集中治理与生态建设,对提高全民生活质量与培育壮大消费市场等都具有十分积极的效应。

2.1 产业集聚效应

日本企业之所以成其大,最主要的就是得益于都市圈的发展。由于中小零部件供应商都集中在都市圈附近或边缘地带,平均运输距离短,因而日本的制造业可以采取由中小企业负责生产零部件,由大企业负责技术开发、总装与商品流通和对外贸易的体制。根据零部件的不同需要量实行15分钟、1小时至多是半天内的供货方式,这就大大节省了流通环节的资金占用,致使日本的库存投资在GDP中所占的比重(1980)还不到0.7%。这在全世界是最低的库存占用,也成为“日本效率”最重要的体制与物质基础。而我国过去由于不适当地抑制了大城市与城市群的发展,致使企业的集聚效益和企业及产业的规模化效益还没有得到释放与发挥。到2001年我国制造业的增加值已达到5911亿美元,成为仅次于美国和日本的第二大制造业大国,但制造业规模还只有日本的46%和美国的21%(表3)。

表 3 世界主要工业国家制造业增加值总量的比较/亿美元

Tab. 3 The comparison of manufacturing industry increment of main industrial countries

| 年份   | 世界总计   | 美国     | 日本     | 德国    | 法国    | 意大利   | 英国    | 中国    | 中国排名 |
|------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| 2001 |        | 27 555 | 12 846 | 5 168 | 3 003 | 3 266 | 3 567 | 5 911 | 3    |
| 1998 |        | 14 328 | 8 954  | 4 619 | 2 802 | 2 351 | 2 536 | 3 555 | 4    |
| 1996 | 59 765 | 13 435 | 11 174 | 5 562 | 2 902 | 2 449 | 2 138 | 3 089 | 4    |
| 1995 | 49 836 | 11 262 | 12 683 | 5 813 | 2 961 | 2 265 | 1 856 | 2 627 | 5    |
| 1980 | 24 475 | 5 930  | 3 094  |       | 1 608 | 1 260 | 1 258 | 818   |      |

资料来源:根据世界银行《世界发展指标 1998、1999、2000》资料整理,2001年数据为工业增加值,根据IMD World Competitiveness Yearbook 2002数据整理。

特别是就企业集聚效益和规模效益而言,中国制造业还存在着巨大的潜能。在2006年《财富》杂志评选的世界500强企业中,我国(大陆)只有19个企业位列其中,并且都是垄断型企业。目前全国18套乙烯装置,产能达到规模经济要求的只有6套。世界炼油企业平均生产规模为500万t,最大炼油厂年产3000万t;我国平均规模只有160万t,最大企业年产不到900万t。我国钢产量已占到全世界的1/4,但全国280多家钢厂年产超过百万吨钢的企业不到3%,余下的钢厂平均年产量都在10万t以下。目前世界大汽车厂的年产量都在500万台左右,六大汽车制造商的全球集中度达70%以上;而我国2003年在世界汽车产量中虽排名第三,但年产超过5万台的只有13个。因此有人说“中国是世界经济大国,企业小国”(马凯,2005)。实践表明,随着21世纪经济全球化进程的加快,国际竞争优势的基本单元已演化到特大型城市与大都市圈,唯有超级城市与大都市圈才具有大规模的产业集聚,才具备参与世界分工和国际竞争所必须的基础设施和人力资源,才能形成足够的产业集聚效应和规模经济效益。

2.2 集约用地与保护耕地效应

日本采用都市圈的空间结构模式的另一大优势,是可以集约用地与少占用耕地。由于都市圈都是各自相对独立的经济体系,供需的货物运输大多在都市圈内发生,这就节省了大量的道路占地。据日本运输省1979年的统计,在三大都市圈货运总量中,相互交流部分只占1.5%,而高达85.3%的货运量都是在都市圈内部发生的。因而日本城市间人均道路占地只有90m<sup>2</sup>左右,其中占用平地约为45m<sup>2</sup>,不到我国人均道路占用平地的70%。同时,都市圈建设使其中夹带的农地又成为城市绿地,比如五星级酒



店窗外即是稻田的现象在日本比比皆是。这实质上体现了现代农业生态文明在土地利用上的复合功能，既符合日本人多地少尤其是平原面积过少的基本国情，也符合我国的基本国情特别是湖南人多地少的基本省情。

### 2.3 投资吸纳效应

都市圈建设由于集约化程度高，相应带来投资的低风险与高回报率，因而具有特强的投资吸纳力。据联合国的有关资料，1986 年纽约、伦敦和东京三大都市获得的投资占当年全世界投资总额的86%。由此可见都市圈经济投资吸纳力之强大。我国1970年代末至1980 年代初期重点发展珠江三角洲，1980 年代末期倾力打造长江三角洲，1990 年代中期重点建设京津唐及环渤海湾地带，都是以中心城市建设和都市圈为载体注入巨资发展起来的。湖南的现状是：人口占全国的5.1%，GDP 只占全国的3.6%，地方财政收入只占全国地方财政收入的2.6%；人均地方财政收入水平只相当全国地方财政平均水平的49.4%，城镇居民可支配收入和农民人均纯收入分别低出全国平均水平的11%和9%。投资与产业的情况是，改革开放以来的1980—2006 年全社会固定资产投资只占到全国的2.98%（最高年份“三五”、“四五”时期曾占到5%—6%），实际利用外资只占到全国的2.17%；国家统计局公布的14 种主要工业产品产量，湖南只有水泥和农用化肥产量占到全国的3%多一点，其他产品产量占到1%与2%多的只有6 种，还有6 种产品产量所占比重还在1%以下。城市建设与发展的情况是，城镇化率还只有38.7%，低出全国平均水平5.2 个百分点，城镇密度却为全国的1.4 倍，城镇平均人口规模只相当全国的80%，首位城市长沙城市人口规模排全国第21 位，人口中心聚集度仅2.9%，排全国第28 位。综合分析以上数据不难看出，发展之痛实乃大城市之痛，加快发展把湖南搞上去，达到区域经济协调发展的要求，关键在于把长沙中心城市做大并在整个洞庭湖平原及其延伸地带形成长株潭城市群。

### 2.4 就地都市化、提高全民生活质量与培育消费效应

由于都市圈中的部分用地还兼具城市绿地与农业用地双重功能或复合功能。一般情况下，一个都市圈连绵区的内部，夹带着3、4 万km<sup>2</sup> 的农地，通过便捷的交通、水电、通信等城市设施的全覆盖，形成都市内的乡村的特殊景观。这在我国北方宜以森林、水面等自然绿地为主，难以形成较大范围农业产出，因而不能承载过多的城郊农业人口。但南方由于气候条件优越，城郊农业（如稻稻油、稻稻麦、稻稻菜等）完全可以保持常年绿色，这不仅兼有了城市绿地功能，而且能够扩大耕作面积实现农业产出的高效率。事实上湖南城郊农业由于靠近市场，信息灵、运距短、结构优，一直具有较高的效率，因而城郊农民相对比较富裕。类此，在长株潭“3+5”城市群即整个洞庭湖及其延伸地带约5、6 万km<sup>2</sup> 的范围内，可以考虑将其新农村建设纳入都市圈建设范畴，创造城乡统筹实现基本现代化的新鲜经验。这样，在推进都市化和新型城市化的同时，通过大力加强基础设施建设让农村一样享有城市生产、生活设施条件，将其直接纳入都市圈建设范围即就地城市化，不仅能从根本上解决“三农”问题和实现全民生活质量的提高，而且能够通过基础设施建设的投资拉动带动培育壮大消费市场，使经济增长的主动动力由投资拉动逐步进入消费拉动的良性循环，加快实现湖南在中部地区崛起和富民强省的目标。

## 3 城镇化到都市化战略提升的路径措施

根据国际都市圈建设的经验与我国有关研究成果，结合湖南的实际，推进新型城市化，建设长沙都市圈即长株潭“3+5”城市群，在总体上就是要打造1 500 万城市人口规模的长沙（即长株潭）中心城市；并以中心城市周围100—120km 为半径，构建包括岳阳、常德、益阳、娄底、衡阳等城市在内的长株潭“3+5”城市群。长株潭“3+5”城市群建设可考虑分三步进行：即近期目标按1 500 万人口规模、800km<sup>2</sup> 城市建成区面积包括道路占地约2 000km<sup>2</sup> 做好长沙中心城市建设的远景规划，争取用5 年左右时间建成拥有700 万城市人口的特大中心城市的雏形；在建设长沙（即长株潭）中心城市的同时，引导周边城市向专业化功能性城市发展。中期目标用10 年左右的时间即到2020 年，建成涵盖原长沙、株洲、湘潭三市、人口超1 000 万、GDP（按长株潭2005 年增长率14%计）达到1.7 万亿元左右的超大型中心城市新长沙。远期目标再用10 年时间即到2030 年，实现建成1 500 万人口规模的长沙中心城市与3 500 万城市人口，包括都市区内1 500 万农业人口总规模达到5 000 万人的长株潭“3+5”城市群的终极目标。

照此目标，现在通过政府的力量引导和启动长株潭“3+5”城市群建设，关键是要抓紧实施打造长沙(即长株潭)中心城市、建设一个半小时通勤圈和对都市圈内城市功能定位等三大工程，做到在推进新型城市化与城市现代化建设的过程中，逐步形成强大的产业体系、先进的创新体系、完善的市场体系、快捷的物流体系和现代交通通讯体系。

### 3.1 打造长沙(即长株潭)中心城市

目前世界上六大都市圈最基本的特征是:都有一个特大的、有强辐射带动作用的城市作为整个城市群的核心与枢纽。城市群建设成功与否的关键就在于是否具备这样一个具有足够辐射带动力的巨型城市核心增长极。因此，根本举措与当务之急是要采取强有力的措施把长沙核心城市尽快做大做强。

3.1.1 推进长株潭实质性融城，加快“五同”与一体化建设，整合城市资源“变三为一”。国际上都市圈内的中心城市即为其行政中心，无一例外的都是财政经济共同体。如前所述长三角城市群并不是完全意义上的都市圈，圈内目前还存在着较为严重的重复建设、产业重构、市场分割等无序竞争问题，根本原因就在于圈内城市还不是一个财政利益共同体。因此，推进长株潭一体化，真正起关键作用的还是财政体制。可考虑在保持现有行政架构和财政管理体制不变的前提下，对长株潭三市实行“存量不变、增量均衡”的财政分配体制，即各市原有财政基数保持不变，新增财力按常住人口实行均衡分配。这样，结成长株潭三市财政利益共同体，将从根本上解决其融城与一体化问题。而且由于对财政收入新增部分实行按常住人口均衡分配，将刺激城市大规模扩大就业，积极接纳农村人口入城，十分有利于解决“三农”问题和城市扩张。这种财政分配制度的创新只要方案设计科学，求得统一认识实施起来就不难；若在长株潭试点成功，再在长株潭“3+5”城市群的全部8个城市推行，将对推进新型城市化产生十分积极的影响和效果。

3.1.2 推进长沙大城北建设。“南融北拓”是做大长沙省会中心城市的大举措，也是湖南加快崛起与富民强省的大战略。“南融”与“北拓”二者相互促进，而就中心城市拓展效果而言，“南融”使用的是加法，“北拓”体现出的将是乘数效应。因为建设长沙大城北，相对于长株潭经济一体化而言，具有五个方面的优势：①体制优势，没有省内不能解决的体制障碍；②政策优势，有国家级经济技术开发区、国际物流园与保税区保税仓库；③区位优势，临江靠湖便于通江达海融入国际经济；④地理优势，这一带地势平坦而少有耕地，拥有建设城市的天然地质条件；⑤环境优势，像广东深圳与上海浦东那样，新城区又是一个全新的政府，完全可以按国际惯例办事提高办事效率。所谓“北拓”，就是要依托金霞通江达海的国际物流园保税区和经济开发区的建设基础和政策优势，将临近望城县的丁字、铜官、桥驿、茶亭、东城等5镇共约500km<sup>2</sup>范围纳入开发区一并规划建设为长沙新城区，采取“两不变、三统一、六目标”的方针，高标准规划、高起点建设，用15年左右时间建成GDP规模与城市建成区面积与长沙现有规模相当，现代化水平可与上海浦东新区媲美的新城区。总的设想是，按照科学发展观和构建和谐社会的要 求，在省委、省政府的直接领导下，在长沙市设立专门的建设班子，保持原有行政区划不变、统计口径不变，实行统一党委组织、统一行政管理、统一财政收支，做到把长沙新城建成综合改革试验区、湖南开放的形象和窗口、新型工业化的桥头堡、省会城市核心增长极、“3+5”城市群建设的突破口和湖南在中部崛起的重要标志。

### 3.2 建设都市圈内一个半小时通勤圈

城市群或都市圈形成的另一个重要条件是需构筑十分便捷的现代交通网。城市群一般都有由高速公路、高速铁路、航道、通讯干线、运输管道、电力输送网和给、排水网体系所构成的区域性基础设施网络。比如，东京都市圈主要采取以高速铁路为中心的交通发展模式，其客运交通以铁路运输为主，高速公路为辅。都市圈内拥有轨道交通3100km，其中郊区铁路2500km。伦敦大都市圈则采取轨道交通和高速公路并重的发展模式。大都市圈的轨道交通线路总长3500km，其中外围郊区铁路2300km。都市圈内还建设了9条从伦敦出发的放射状高速公路和一条环形高速公路，将互不相连的环形放射公路连接起来，形成“一环九射”的高速公路网。国内城市群建设中，无论是内部交通还是外围交通，近些年来可说是突飞猛进，但与国际比较仍存在较大的差距(表4)。

表 4 2000 年中国和其他国家基础设施水平的差距

Tab. 4 The gap of infrastructure between China and the other countries in 2000

| 国家  | 国土面积/万 km <sup>2</sup> | 公路里程/万 km | 硬化路面/万 km | 铁路里程/万 km | 公路密度/km/km <sup>2</sup> | 硬化密度/km/km <sup>2</sup> | 铁路密度/km/km <sup>2</sup> |
|-----|------------------------|-----------|-----------|-----------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| 中国  | 959.8                  | 140.3     | 31.4      | 5.9       | 0.1462                  | 0.0327                  | 0.0061                  |
| 美国  | 962.9                  | 630.4     | 370.7     | 16.0      | 0.6547                  | 0.3850                  | 0.0166                  |
| 意大利 | 30.1                   | 48.0      | 48.0      | 1.6       | 1.5947                  | 1.5947                  | 0.0532                  |
| 墨西哥 | 195.8                  | 33.0      | 10.8      | 1.8       | 0.1685                  | 0.0552                  | 0.0092                  |
| 印度  | 328.7                  | 332.0     | 151.7     | 6.3       | 1.0100                  | 0.4615                  | 0.0192                  |
| 巴西  | 854.7                  | 172.5     | 9.5       | 2.6       | 0.2018                  | 0.0111                  | 0.0030                  |

资料来源: 根据《世界发展指数 2003》有关数据整理。

交通建设不仅能带动大规模投资和拉动经济增长, 而且能从根本上提高一个地区的生产力水平, 因而在城市群建设中有特别重要的意义并起有关键性作用。应以构建长株潭“3+5”城市群一个半小时通勤圈为契机, 牢牢把握中央促进中部地区崛起“支持城市间及周边地区基础设施建设”的政策机遇, 借鉴东京、伦敦交通网络规划和建设的有益经验, 结合构建长株潭“3+5”城市群建设的实际需要, 综合空运、陆路、水运和管网立体交通与现代通信网络考虑, 科学合理布局机场港口、高速铁路、高速公路和城际轻轨建设。把交通枢纽、交通轴线、交通网络建设与通信网络建设, 同城市发展和产业开发有机结合起来, 同城乡统筹与新农村建设有机结合起来, 形成都市圈内城乡一体、高效便捷的网络型现代化交通通信体系。

### 3.3 优化整合都市圈内各种经济资源

一般情况下, 每一个都市圈或城市群都是一个完整的产业体系, 在其空间内都能基本实现制造业与市场需求的供需平衡。形成都市圈或城市群内具有较强实力的完整的产业体系, 虽然需要十来年时间的渐进过程, 但自城市群建设一开始就需明确其主次中心城市的功能定位和产业布局。在推进都市化过程中, 不用大气魄构建现代交通网就无所谓都市圈建设; 而不重视产业分工与集聚发展则有可能沦为“拉美畸形”的都市化, 因而交通等基础设施建设与产业功能性城市的发展乃都市化两大重中之重。

考虑到长株潭“3+5”城市群各主次中心城市已经具备一定的产业基础, 城市产业分工与功能定位虽不十分明确但其主导产业较为明显的实际, 整合资源、优化结构关键在于各个城市都要本着“有所不为、才能有所为”的思想, 集中把各自的主导产业做大做强, 构成与其主导产业相关的产业集聚的功能性特色城市, 从而形成长株潭“3+5”城市群分工明确、功能协调的较强的现代产业体系。长株潭中心城市作为“3+5”城市群的核心增长极, 需大力增强城市综合服务功能和对整个城市群的辐射带动力。应出现代装备制造基地、高新技术产业基地和现代物流基地等三大基地建设, 在全国打造较具影响力和竞争力的区域性中心城市。制造业发展可考虑长沙主攻高新技术、工程机械、电子技术产业, 以后逐步发展升级为企业总部中心; 湘潭发展为钢铁和机电产业功能性城市; 株洲发展为交通设备制造、有色冶金和化工工业功能性城市。整个长株潭以高新技术产业、现代机械、装备制造业为主, 逐步发展成为产学研实力强大且门类齐全的工程机械、车辆等机械与现代装备制造业中心。其他次中心城市需进一步强化专业化分工, 可考虑把岳阳建成石化工业基地、新闻纸生产基地、电力能源基地功能性城市; 常德建成轻工、食品工业功能性城市, 益阳以旅游业和孵化高新技术产业为主, 娄底以能源、原材料产业为主, 衡阳以电器产业、有色金属和盐化工业为主, 逐步建成各自相应的功能性城市, 以形成城市群中心城市与各次中心城市有密切的社会经济联系, 相互间分工协作, 优势互补的一个有机整体。

### 参考文献:

- [1] 叶嘉安, 徐江, 易虹. 中国城市化的第四波[J]. 城市规划, 2006, (增刊): 35-38.
- [2] 张萍. “长、株、潭”经济区的总体战略构想[J]. 经济地理, 1988, (2): 94.



- 
- [ 3] 张富泉. 湖南省城市建设发展的几个战略问题[ J] . 经济研究参考, 1993 , (Z2):27 -31 .
- [ 4] 陈叔红, 蒋建国. 加快长株潭经济一体化发展[ J] . 经济地理, 1997 , (2):44-46 .
- [ 5] 李万, 谢庭生, 魏晓, 刘玉桥, 沈向昕. 融城——毛泽东市——论长株潭一体化[ J] . 经济地理, 2001, (1):66-70 .
- [ 6] 马凯. “ 十一五” 规划战略研究(上、下)[ M] . 北京科学技术出版社, 2005 . 325 . 332.
- [ 7] 郑新立. 未来十五年中国宏观经济分析与预测[ J] . 财经界, 2007, (1):23 -26 .
- [ 8] 长株潭“3 +5” 城市群研究课题组. 关于长株潭“ 3 +5” 城市群建设与中部崛起战略研究[ Z] . 长沙:中共湖南省委政策研究室, 2007 . 1 -15 .