

中国城市群的概念及战略演进探析

于艳邱¹

(塔里木大学 经管学院, 新疆 阿拉尔 843300)

【摘要】: 城市群对区域经济, 乃至一个国家经济发展都有着重要影响, 是一国经济发展的重要依托。理顺我国城市群概念的起源及其变化规律, 分析我国城市群战略及战略布局的演进规律, 是为我国城市群明确发展方向, 研究未来战略转型, 充分发挥城市群辐射、带动、节点等功能的重要基础。

【关键词】: 中国 城市群 概念 战略演进 战略布局

【中图分类号】:F2 **【文献标识码】:**A

城市在某个特殊区域内的聚集、发展和向外围空间扩散、传播, 将产生城市密集区, 从而形成城市群。这不但受区域经济、政策、交通等各类要素的综合环境影响, 而且还受国家宏观经济战略政策的影响。所以, 正确地定义城市群, 了解国家区域发展规律和城市群及其相关战略因素的历史发展变化规律, 并分析当前城市群发展的战略走向和战略格局, 就可以指导城市群确定自身的战略位置和发展方向, 在我国宏观经济战略的指导下走向高速发展的道路。

1 中国“城市群”概念的提出与发展

1.1 “城市群”概念的提出与演进

与“城市群”相类似的概念最早起源于英国(1898年)。这一领域的研究成果影响较为深刻的是Gottmann, 他于1957年提出了“Megalopolis”这一概念, 给美国东海岸从波士顿到华盛顿, 包含纽约等众多城市在内, 相互联系紧密的巨大城市区域命名。

在我国, “城市群”一词最早出现在学术研究领域是在1958年, 王文克在其《反浪费、反保守, 大力改进城市规划和修建管理工作》一文中提出兰州市规划建议时用到了“城市群”一词, 但还仅是对城镇布局形态的一种初步想法。1977年, 北京经济学院外国人口组用到“城市群”来描述苏联中小城市和工人镇集聚, 彼此之间密切联系的现象。

至二十世纪末, 我国“城市群”概念开始与Gottmann的“Megalopolis”理论相融合。1983年, 于洪俊等在《城市地理概论》一书中对Gottmann关于“Megalopolis”的理念进行了介绍, 把“Megalopolis”译为“巨大都市带”。此后, 国内学者对“Megalopolis”理论的关注日益增多, 并对这一名词进行了不同形式的翻译, 如大都市带、城市群、都市圈等。1992年姚士谋根据中国实际状况对这一定义做出了比较系统的阐述, 2015年又对其做了进一步的完善, 将城市群界定为: 在特定的地域范围内具有相当数量的不同性质、类型和等级规模的城市, 依托一定的自然环境条件, 以一个或两个特大或大城市作为地区经济的核心, 借助于综合运输网的通达性, 发生与发展着城市个体之间的内在联系, 共同构成一个相对完整的城市“集合体”。

除姚士谋外, 还有很多学者也对城市群的概念进行了描述, 如倪鹏飞、方创琳等, 但这些描述有些过于简单, 有些只侧重于

作者简介: 于艳邱(1982-), 女, 汉族, 内蒙古人, 管理学硕士, 讲师, 研究方向:区域经济学, 旅游产业。
基金项目: 2019年兵团社会科学基金项目“兵地融合视角下城市群与产业集群协同发展研究”(19YB23)

某些方面的要素。总体来看，姚士谋于 2015 年完善后的城市群基本概念，比较全面，且突出了城市群网络化的要素，更加符合城市群边界和辐射范围具有模糊性的典型特征。

1.2 “城市群”与“都市圈”的区分

在 Gottmann 的“Megalopolis”理论引入我国以后，也常被译为都市圈。1989 年至 2007 年之间，我国多数学者所界定的都市圈的概念，与城市群表达着相似的含义。但随着科学研究的发展，都市圈的理论开始和城市群出现分歧，在内涵与范畴上都不相同，但又有一定的联系。2007 年，肖金成等学者对这两种概念进行了对比分析。他还指出：“都市圈属于同一城市市场的作用范围，一般是以一个或两个大都市辐射的半径为边界并以该城市命名；城市是一个区域的中心，通过极化效应集中了大量的产业和人口，获得快速的发展；随着城市规模的扩大、实力的增强，对周边区域产生辐射带动效应，形成一个又一个城市圈或都市圈。”此后，我国学者对都市圈的概念认知逐渐倾向于统一。其共同点主要表现在如下三个方面(1)多数是单核心式：都市圈的范围在一个中心城市最大的辐射区域内。(2)都市圈空间范围较小。(3)城市群区域可包含都市圈：都市圈可独立存在，也可是整个城市群区域的重要组成部分。我国的《国家发展改革委关于培育发展现代化都市圈的指导意见》(2019)对国内的现代都市圈概念做出了官方的界定，称“都市圈”是城市群内部以超大特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心、以 1 小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态。

对比二者的概念可见，城市群和都市圈是处于城市区域化自然发展过程中的两个不同阶段，先形成单核的都市圈，随着相邻较近区域不同都市圈的发展，都市圈的辐射范围不断扩大，多个都市圈达到空间耦合时就形成了空间范围比较大的城市群。对于城市群与都市圈之间的联系与区别，国家有关文件中也进行了明确的辨析，主要表现在以下几点：(1)都市圈空间尺度较小，以 1 小时通勤圈为界定范围的标准；而城市群空间范围较大，界限比较模糊。(2)都市圈同城化、一体化水平更高。(3)二者之间的联系主要体现在城市群是由都市圈或者各级城市构成的。

2 中国城市群战略的演进

2.1 第十个五年计划期间(2001-2005)

我国历来重视城镇化建设，在第十个五年计划中，明确把城市化发展作为国家经济发展战略，并明确提出要推动城镇密集区的有序发展，这是城市群在我国国家战略中的初步形态，在城市规划中也明确了大城市对周边区域的辐射带动功能。城市群是促进区域发展的重要平台，随着我国学术界对城市群理论的关注与研究，我国政府也开始重视城市群在区域发展中所发挥的重要作用。在 2001 年 5 月发布的十五计划综合交通体系发展重点专项规划里面提到了京津唐、沪宁杭、广珠深城市群。可见，政府已认可城市群作为新型城镇化形态的存在。在同年发布的《国家环境保护“十五”计划》中也提及了“城市群”一词。

2.2 第十一个五年规划期间(2006-2010)

2006 年国家十一五规划将城市群的建设和发展列入了国家的区域发展总体战略之中，同时也第一次明确提出了将城市群发展视为国家城市化建设的主要形式，并强调了在推动城市城镇的发展同时，要发挥城市群的带动和辐射作用。在国家十一五规划出台后，各级政府部门和相关城市群区域便按照规划纲要发布了相关政策文件，以逐步推进城市群区域的建设工作，如《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》(国发[2007]21 号)就明确提出了按以城市群为主体、其他城镇点状分布的指导思想，来制定我国主体功能区规划。2008 年《国务院关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》中也提出把长三角区域打造成全球综合性能力最强的世界级城市群。

2.3 第十二个五年规划期间(2011-2015)

通过持续近两个五年时间的酝酿与推动，在 2011 年通过的第十二个五年规划纲要里，明确提出了以城市群区域为基础的“两横三纵”城市化发展战略布局，形成全国辐射影响较大的区域城市群。在中国东部区域形成具有全球竞争力的区域城市群；在中西部较有条件的地方培育发展若干城市群；大力推动中部地区崛起，重点推进中部地区城市群的发展。在城市交通建设发展方面，也提出在未来五年的交通建设中要满足城市群区域的快速发展需求，并推动城市群区域内各类城际高速交通网络系统的建设。完善京津冀、长三角、珠三角三大城市群的城际道路网络系统。推进城市群区域基础设施的一体化建设和网络化快速发展。在此期间，长江中游城市群和哈长城市群的规划得到国务院的批准。2015 年在《京津冀协同发展规划纲要》中提出了要将京津冀城市群打造成以首都为核心的世界级城市群。

2.4 第十三个五年规划期间(2016-2020)

我国的十三五规划遵循了“以城市群为主体形态，构建‘两横三纵’城市化战略格局”的基本战略方针，在此基础上提出了积极推进城市群建设发展的重大战略。随着进入我国五年规划范围内的城市群总量的扩大，城市群的层次界定也越来越清晰，将形成京津冀、长三角、粤港澳大湾区世界级城市群提升至国家战略的重要层次。此外还提出了建立健全城市群发展协调机制，城市群一体化等重要战略，促进京津冀城市群的区域协同发展是我国十三五规划中的重大战略。对城市群的战略功能也做出了细化，明确提出要发挥长三角城市群中上海的发展战略带动功能，成渝城市群中重庆的战略支点和连接点作用。除上述发展战略之外，在构建我国全方位开放新格局的发展战略中，也提出要以内陆中心城市和城市群为基础，构筑内陆开放的发展战略支撑带。

十三五时期，成渝城市群、长三角城市群、中原城市群等 8 个城市群的规划得到了国务院的批准。

2.5 第十四个五年规划期间(2021-2025)

较以往而言，在十四五规划中关于城市群区域的战略做出了相应的调整，并提出以城市群、都市圈为依托的，以人为发展核心的国家新型城市化发展战略，进而推动城市群区域一体化。将全国城市群区域分为了优化提升、发展壮大、培育发展三个梯队，共涵盖到了 19 个国家级城市群区域，其中以京津冀、长三角、粤港澳大湾区为重点发展世界级城市群，逐步形成多中心、多层次、多节点的网络型城市群。

2022 年北部湾城市群和长江中游城市群依据十四五规划等相关文件编制了城市群建设十四五实施方案，并得到了国务院的批准。

3 中国城市群战略布局的发展变化

3.1 十二五规划之前的城市群战略布局演变

至 2001 年，我国初步形成了京津唐、沪宁杭以及广珠深三个城市群。2006 年十一五规划中提及京津冀、长江三角洲和珠江三角洲等区域已经发展成为城市群区域，将这三大城市群上升到了国家战略层面。并提出继续强化三大城市群的建设工作，在未来五年把长三角地区建设成世界级城市群。在国家十一五规划战略的实施过程中，还提出积极培育中部地区的城市群(以武汉城市圈、长株潭城市群、中原城市群、皖江城市带为重点)、海峡西岸城市群、以南宁为核心的北部湾地区城市群，并大力发展环鄱阳湖城市群、太原城市圈。

2010 年国务院发布的《全国主体功能区规划》中提出形成“两横三纵”为主体的城市化战略格局。其中，“两横”是指陆桥通道、沿长江通道两条横轴，“三纵”是指沿海、包昆通道、京哈京广三条纵轴。对环渤海区、长三角、珠三角地区进行优化开发，形成 3 个特大城市集群。对哈长、成渝、江淮地区、中原城市群、长江中游、关中一天水等轴线上的其他主要城市化地区

进行重点开发，并建立若干个新兴的大城市群和地区性的小城镇集群。

3.2 十二五规划至十四五规划期间的城市群战略布局演变

2011 年十二五规划将“两横三纵”为主导的城市化战略布局上升到国家战略层面，除江淮地区被更名为皖江城市带外，其他都是一致的。并建议在东部区域逐步形成具有全球竞争力的城市群，在中西部建设发展若干城市群。形成由东到西，由南到北拓展的空间格局。

至十三五规划我国依然以加快构建“两横三纵”城市化战略格局为主，但对城市群的战略布局进行了更加详细的规划，将城市群建设划分为优化提升、培育两个大的层面，详分为建设世界级城市群、提升；发展壮大、规划引导四个层面。

3.3 十四五规划中的城市群战略布局

2021 年发布的十四五规划依然坚持以促进城市群发展为抓手，继续完善和深化“两横三纵”城市群战略布局，但根据不同城市群的发展及其功能定位，对我国城市群的布局做了一定的调整。将城市群层次调整为优化提升、发展壮大、培育发展三个层次，纳入国家战略的城市群共计 19 个，相比十三五规划增加了辽中南城市群。

与十三五规划期间的城市群战略布局相比，长江中游城市群和成渝城市群提升到了第一梯队。十四五规划中提出了全面推进长江经济带发展的区域重点发展战略，成渝城市群区域、长江中游城市群区域和长三角城市群区域共同构筑成了长江经济带，可见成渝城市群区域、长江中游城市群区域在国家区域发展战略中地位日益凸显。十四五规划中还将山东半岛城市群和海峡西岸城市群调整到了发展壮大的梯队中。其中，海峡西岸城市群变更为粤闽浙沿海城市群，其对区域范围进行了重新的规划。北部湾城市群由培育梯队逐步上升到了发展壮大的新层次，而哈长城市群则调整到了培育发展的梯队中，另外将位于辽宁省中南部的辽中南城市群加入培育发展的梯队中。

4 结论

综上所述，我国城市群的概念、战略、战略布局演进的规律可以总结为以下几点：(1)概念的演进：城市群一词在我国最早出现时，是学者用来表达城镇集聚形态的一个模糊的概念。到后来与 Gottmann 的“Megalopolis”理论相融合，形成比较具体明确的城市群的概念。但是这个概念不会一成不变，随着城市群的发展和时代的变更，会不断融入新的元素。(2)城市群战略的演进：自十一五规划，城市群的发展提升到国家战略层面起，我国对城市群发展的重视程度日益提升。十一五规划之后的每个五年规划都会把城市群的发展纳入国家战略，并且制定的战略越来越完善，越来越深入。以城市群为主体的战略也从十一五规划开始一直延续至今城市群的形态也有最初的单体式城市群发展为网络化的城市群，城市群之间的协调发展将是未来城市群发展的主要方向。(3)城市群战略布局的演进：我国城市群的战略布局在十一五规划时点式分布的战略布局，到十二五规划时发展为“两横三纵”的体系化的战略布局，之后这一布局得到不断地完善，至十四五规划我国的城市群战略布局在这一体系的基础上不断完善，强调逐步完成沿轴线的城市群的发展。

参考文献：

- [1]姚士谋，周春山，张童，等. 21 世纪我国城市群发展的新特征、新理念[J]. 城市观察，2017, (2):26-31.
- [2]马燕坤，肖金成. 都市区、都市圈与城市群的概念界定及其比较分析[J]. 经济与管理，2020, 34(1):18-26.
- [3]姚士谋，陈振光，叶高斌，等. 中国城市群基本概念的再认知[J]. 城市观察，2015, (1):73-82.