# 以城市群推动形成高质量发展区域经济布局

李琢 张汉飞

我国经济发展的空间结构正在发生深刻变化，中心城市正在成为承载发展要素的主要空间形式。经济和人口向大城市集聚的趋势比较明显。北京、上海、广州、深圳等特大城市发展优势不断增强，杭州、南京、武汉、郑州、成都、西安等大城市发展势头较好。但受发展阶段和体制机制等方面的约束，我国城市化在快速发展进程中也面临着诸多矛盾和问题，如缺乏统一规划，空间布局不合理；城市区域不断扩大，耕地严重流失；基础设施建设滞后；经济增长方式粗放，产业竞争力不强；城市就业和公共服务不完善，农民工市民化问题凸显；资源供需矛盾突出，生态环境问题加剧等。要解决上述矛盾和问题，推动形成高质量发展的区域经济布局，未来城市化发展需要以促进人的发展为导向，走紧凑型、集约型、高密度的城市群发展道路。

城市群日益成为世界城市化发展的主流。像美国三大城市群——大纽约地区、五大湖地区、大洛杉矶地区所创造的GDP占全美国的60%-70%；日本的大东京地区、大阪神户地区、名古屋地区创造的GDP占全日本70%左右；其他的城市群，如英国大伦敦地区、法国大巴黎地区、加拿大多伦多以及大温哥华地区在各国城市化发展过程当中也正在发挥着越来越重要的角色。从城市经济学的基本原理来讲，城市群成为全球城市体系中的重要角色是有其存在的道理的。推动形成高质量发展的区域经济布局，需要我们积极构建以城市群为主体形态的城镇体系。

从我国空间开发总量上看，目前我国的城市建成区、县城建成区、建制镇建成区、独立工矿区、农村居民点和各类开发区的总面积已达30万平方公里，已基本能满足人口高峰值时城市化的需要，主要问题是空间结构不合理，空间利用效率不高。如果农村居民点占地能随着人口城市化而逐步减少；如果各类开发区和独立工矿区能作为城市空间看待，在集聚产业的同时也能集聚一定的人口；如果建制镇能更多地发展成为中小城市，大幅度提高人口密度，在今后城市化过程中，在总量上不增加新的耕地占用是有可能做到的。推动形成高质量发展的区域经济布局，必须把调整空间结构纳入经济结构调整的内涵中，把推进城市化的着力点放到调整和优化城市化空间结构、提高空间效率上。基于资源环境承载能力建立城市空间的发展布局，鼓励资源环境承载能力强的地方多发展，鼓励资源环境承载能力差的地方要优化发展，合理确定城市开发边界，提高建成区人口密度，防止特大城市面积过度扩张。

推动形成高质量发展的区域经济布局，在城市化的主体形态上，就应该把城市群作为城市化的主体形态，走紧凑型、集约化、高密度的城市化道路。城市群以其独特的优势迅速发展，并凭借日渐增长的对国家经济发展的重要支撑和辐射带动力而逐渐取代单个城市成长为新的区域经济增长极，从而可以带动更大区域的经济发展。各国以及我国长江三角洲、珠江三角洲地区小城镇发展的过程证明，在城市群内部和在大城市周边的中小城市或小城镇，由于可以分担大城市的某些特定功能，能够较快发展壮大。而远离城市群和大城市的中小城市或小城镇，尽管也可以集聚少数特色产业，或者作为一定区域的公共服务中心，但由于其持续不断地创造更多就业岗位的能力较弱，成长壮大的进程不会太快，有些甚至走向衰落。

党的十八大以来，党中央提出了京津冀协同发展、长江经济带发展、共建“一带一路”、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域高质量发展等新的区域发展战略。新形势下促进区域高质量协调发展，必须增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力，优化发展京津冀、长三角、粤港澳大湾区特大城市群；重点发展哈长（黑龙江省的哈大齐和吉林省的长吉地区）、闽东南（福建沿海）、江淮（安徽皖江城市群）、中原城市群（河南中部）、长江中游城市群（包括湖南的长珠潭城市群、湖北的武汉城市圈、江西的昌九地区）、关中平原地区、成渝、北部湾（广西南部、海南北部和广东东部）大城市群；培育发展太原城市圈、呼包鄂榆、贵阳城市圈、滇中城市圈、藏中南地区、兰州到西宁地区、宁夏沿黄地区、天山北坡地区等城市化地区。

推动形成高质量发展的区域经济布局，走以城市群为主体形态的城市化道路，要强化城市群的统一规划。城市群规划是百年大计，但目前我国真正意义上的城市群规划还属空白。由于城市群横跨不同的行政区、不同的领域，在我国现行体制下，难以对其进行统一的战略安排和整体规划，各城市群的整体布局规划和整体发展战略滞后。各省区市对城市群发展都有浓厚兴趣，但其规划都限制于省域范围，难以真正形成城市群内部的联系和分工。

未来我国城市群发展首先要进行科学合理的城市群区域规划，统筹规划各城市的功能定位和产业定位，统筹规划居住、公共服务、生态系统格局，促进人口超载的超大型城市适度疏解城市功能，增强中小城市功能和综合承载能力，保护好城市之间的绿色开敞空间，促进城市群有序发展。通过在城市地区划分城市增长边界来限制城市对周边农村地区和生态地区的侵占，提高城市建成区的密度，并限制在边界以外的非城市化地区的土地开发。城市增长边界可以每10-20年根据新的需要重新划分。通过新的城市发展规划，以大运输量的轨道交通系统为向导，以站点为中心建设半径合理的居住区，提供办公、商业服务业等多项功能，减少机动车交通和空气污染，建设具有混合功能以及符合人性尺度的设计和宽敞的城市空间。同时深入推进城市群“同城化”行动，加强城市群之间的交通、能源、通信、环保、防灾等基础设施的统一布局和共建共享，提高一体化、网络化、均质化程度，推进形成城市群内的各城市功能分工清晰、产业定位互有补充、基础设施网络连接、人员往来便捷通畅的整体性城市网络，构建各类要素合理流动、高效集聚的区域发展动力系统，形成优势互补、高质量发展的区域经济布局。

［作者单位分别为住建部、中共中央党校（国家行政学院）］

中国经济时报2020-11-02