

本期主题：城乡高质量发展与“十四五”规划编制

【编者按】“十四五”时期是我国全面建设社会主义现代化新征程的重要开端，也是我国“调整发展方式、优化经济结构、转换发展动力”的高质量发展攻坚期，重视和编制好《国民经济和社会发展的第十四个五年规划》，对于应对不确定因素挑战、优化国土空间格局及落实国家高质量发展要求具有重要意义。因此，本期“规划师论坛”栏目以“城乡高质量发展与‘十四五’规划编制”为主题，研究“十四五”时期不同地带巨型城市区的发展路径及战略、“十四五”规划与近期建设规划的协同治理策略，以及西部地区和上海浦东新区的高质量发展路径，以飨读者。

中国巨型城市区长远空间战略展望及“十四五”思考

□ 于涛方，张译匀，杨 烁

【摘 要】文章通过对 2008 年全球经济危机以来发达国家和地区进一步凸显不同层级巨型城市的战略举措进行梳理，提出在当前国内国外两个循环的大格局及人口资源环境的约束条件下，聚焦高端服务业、流动性等的巨型城市区应成为中国长远和“十四五”时期的战略重点，经济绩效仍应是“十四五”时期乃至更长阶段中国区域政策选择的重要评价标准。在此基础上，以“3+1”格局为基础，谋划国家不同流域、不同地带、不同经济发展水平及不同发育阶段的巨型城市区区域发展路径，并对“十四五”时期不同地带的巨型城市区进行战略思考。

【关键词】巨型城市区；两个循环；战略重点；经济绩效；“十四五”时期

【文章编号】1006-0022(2020)19-0005-09 【中图分类号】TU981 【文献标识码】B

【引文格式】于涛方，张译匀，杨烁. 中国巨型城市区长远空间战略展望及“十四五”思考[J]. 规划师, 2020(19): 5-13.

Prospect of Chinese Mega City-regions Development and a Reflection on the 14th Five Year Plan/Yu Taofang, Zhang Yiyu, Yang Shuo

Abstract Large cities, metropolises, and urban agglomerations have become important carriers of China's urbanization since the 12th five year plan. With a review of strategic measures of enhancing mega cities' roles in developed countries since the economic crisis in 2008, the paper argues that focusing on mega cities with high end service industry and high flow degree shall be the major strategy in the 14th five year plan, and economic performance shall be the major criteria in the long run. On the basis of "3+1" pattern, development strategies for mega cities at different regions, different economic levels, and different stages shall be deliberated in the 14th five year term.

Key words Mega city-regions, Two circulations, Strategic point, Economic performance, 14th five year term

0 引言

全球化背景下，巨型城市区出现在当今世界上高度城市化的地区，是由形态上分离但功能上相互联系的 10～50 个城镇集聚在一个或多个较大的中心城市周围

而形成的，多强调高端服务业、流动空间及多中心网络化。一方面，这些地区以独立的实体存在，劳动力中的大部分都是当地居民；另一方面，由于人口密集流动、信息高速公路发展及高速铁路、通信电缆（即流动空间）的遍布带来的相互联系，这些地区又成为

【基金项目】国家哲学社会科学基金面上项目(16BGL203)、清华大学自主科研资助项目(2014z09104)、首都区域空间规划研究北京市重点实验室 2020 年度科技创新基地培育与发展工程专项项目

【作者简介】于涛方，清华大学建筑学院院长聘副教授、博士生导师。

张译匀，清华大学建筑学院博士研究生。

杨 烁，清华大学建筑学院博士研究生。

更大范围功能性城市区域的一部分。与巨型城市区关联极强的是“巨型区”概念。美国 Florida 等人呼吁巨型区应当被视为相平行的宏观结构单元，认为在巨型区内，劳动力和资本可以通过非常低的成本进行配置、交易。研究结果表明，巨型区是全球范围内相当大的经济力量。当前，世界上有 40 个 GDP 超过 1000 亿美元的最大的巨型区，以 18% 的世界人口贡献了 66% 的全球经济活动和 85% 的科技创新。无论是巨型城市区还是巨型区，目的都是解决现实问题、达成目标和规划政策导向，只不过西欧强调整合和融合，美国强调效率和集聚导向下的基础设施区域统筹（表 1）。

一定意义上讲，中国的城市群可与美国的巨型区相对应，都市圈类似于西欧所倡导的巨型城市区。本文采用巨型城市区的概念，主要是因为巨型城市区所强调的高端服务业、流动性和功能性城市区等与当前城镇化中国家所倡导的创新驱动、新基建及区域协同更为密切。当前，研究中国巨型城市区或巨型区具有重要意义：全球的竞争性战略和区域的协作性需求；巨型城市区被视为

将来能够替代国家成为全球竞争的重要地理单元；中国“三期”叠加和全球金融危机背景下的经济社会发展的重要依托；人口、资源环境的挑战和巨型城市区的贡献；集聚、自主创新、跨越“中等收入陷阱”等均离不开巨型城市区的集聚经济和规模经济。

1 巨型城市区对国家经济社会发展的重要作用

1.1 中国巨型城市区概述

本文综合高端服务业、流动性、多中心性、功能性及规模性等城市区特性对中国巨型城市区进行识别和界定，将其分为不同发育程度的类型：①成熟型巨型城市区，包括以北京为中心的京津走廊、以上海为中心的长三角地区、以广州和深圳等为中心的珠三角地区；②准巨型城市区，包括成德绵地区、重庆地区、辽中地区、闽东南地区和武汉地区；③雏形巨型城市区，包括关中地区、济南地区、郑汴洛走廊、石家庄—太原地区、温州—台州地区、青岛地区、长株潭地区；④潜在巨型城市区，包括兰州—西宁走廊、济

宁—徐州走廊、黔中地区、乌鲁木齐地区、呼包走廊、北部湾地区、哈尔滨地区、长春地区、滇中地区、合肥地区和大连地区。巨型城市区已经成为中国经济和城镇化发展的重要载体及要素集聚的重要目的地。当前，中国各类巨型城市区面积仅占全国面积的 4%，然而在各方面的贡献巨大。

1.2 当前中国巨型城市区的中流砥柱作用

2008 年以来，全球范围内的经济危机使巨型城市区的重要性更进一步凸现出来，其在经济增长、税收增长、就业和金融风险防范等方面表现更为突出，成为各个国家和地区在区域政策和宏观刺激计划方面的中流砥柱，中国更是如此。

从 2018 年的数据看，中国的巨型城市区有如下特征：①巨型城市区的单位 GDP 财政收入要远远高于所有城市整体收入。2018 年巨型城市区的单位 GDP 财政收入为 9.7 亿元，而所有城市整体收入为 9.35 亿元。②越成熟的巨型城市区，其单位 GDP 财政收入越高，如三大成熟型巨型城市区 2018 年的单位 GDP 财政收入高达 11.29 亿元，高于 9.7 亿元的平均水平，而五大准巨型城市区 2018 年的单位 GDP 财政收入为 8.63 亿元，七大雏形巨型城市区 2018 年的单位 GDP 财政收入为 8.13 亿元，11 个潜在巨型城市区 2018 年的单位 GDP 财政收入为 7.49 亿元。③东部地区的巨型城市区财政效率要远远高于其他地区，东北地区为最低。其中，东部地区的巨型城市区单位 GDP 财政收入高达 10.42 亿元，而东北地区的单位 GDP 财政收入仅为 8.08 亿元，中部地区的单位 GDP 财政收入为 7.94 亿元，西部地区的单位 GDP 财政收入为 7.83 亿元。④巨型城市区的财政风险要低于城市整体财政风险。2018 年巨型城市区的财政负债率为 54.57%，而所有城市的整体财政负债率高达 77.41%。⑤发育水平越高的巨型城市区财政风险越低，反之风险越高。2018 年三大成熟型巨型城市区的

表 1 与巨型城市区相关的概念比较

概念	关注视角	关注要素	空间尺度	中心城市规模	代表人物	典型区域
巨型城市区	多中心的功 能性城市区	高端服务业、 流动空间、 多中心	尺度、跨度较 大，10 ~ 50 个城镇集聚在 一个或多个较 大的中心城 市周围	没有明显的规 模“门槛”	Hall Peter	亚太地区的珠三 角地区、东海岛 走廊带、大雅加 达地区等；西欧 的 8 个巨型城市 区
巨型都会区	扩展性都市 互动区	全球化贸易、 生产、金融 和城市化	尺度、跨度较 大	中心城市人口 超过 300 万	Mike Douglass	大东京地区等
巨型区	问题解决和 愿景规划	基础设施建 设；人口和 经济活动	尺度、跨度巨 大	以规模较大的 大城市作为区 域核心	Florida	美国东北部地区、 五大湖区等 10 个巨型区
全球城市区	以全球城市 为核心的区 域	高端服务业、 专门化分工	尺度较一致， 但边界相对模 糊	纽约、伦敦、 东京等不同层 级全球城市	Scott, Sassen	美国东北部地 区、英格兰东南 地区、大东京地 区
全球区	全球化、一 体化发育较 好的地区	经济、文化、 基础设施、 制度	尺度较大，边 界模糊	以规模和影响 力较大的全球 级城市作为核 心	吴志强，于 涛方，李红 卫，等	长三角、珠三角、 京津冀等地区

资料来源：笔者基于相关研究内容整理。

财政负债率仅为 35.44%，远远低于巨型城市区的平均水平，而潜在巨型城市区的财政负债率高达 109.65%，高于全国的总体城市财政负债率水平 (77.41%)。⑥东部地区的巨型城市区财政负债率最低，远远低于中西部和东北地区，东北地区最高，财政负债率高达 133.10% (图 1)。这都印证了中国当前投资和城市发展的“三个回归”(中国投资和宏观经济刺激计划应该注重回归“东部”、回归“中心”、回归“巨型城市和巨型城市区”)的基本判断。

与此同时，从固定资产投资的地区生产总值弹性(以下简称为“投资 GDP 弹性”)系数看，不同类别的城市有不同的表现。总体而言，全国地级城市在 2008 年前的投资 GDP 弹性系数还维系在比较稳定的水平，2006 年最高为 1.87，2008 年最低为 1.61。但由于金融危机所引发的全球经济危机，投资、出口和内需所驱动的 GDP 有所失衡，2008 年后投资 GDP 弹性剧烈波动，在国家宏观调控的作用下，2008～2011 年的投资 GDP 弹性系数显著上升。随后，由于边际收益递减等效应，投资 GDP 弹性系数又开始快速下降。因此，国家及时采取市场性导向的供给侧改革。在这个过程中，各类巨型城市区的投资 GDP 弹性也表现出相类似的特征，即 2008 年之前相对稳定运行的态势到 2008 年后的先增后减的过程。但不难发现，从纵向比较看，绝大多数年份的巨型城市区的投资 GDP 弹性系数都要远远高于非巨型城市区。具体到每个巨型城市区，其固定资产投资的 GDP 弹性系数变化千差万别。但这些巨型城市区从 2004 年到 2011 年都经历了投资 GDP 弹性系数上升的过程，而后 2011 年以来的投资 GDP 弹性系数下降，这也与上述结论吻合。

总体而言，京津走廊地区、珠三角地区和长三角地区 3 个成熟型巨型城市区的投资回报率更高，这进一步说明在经济危机等非常时期，巨型城市和巨型城市区的巨大“弹性或者柔性”能力背后基本上体现集聚经济的市场规律及作用机制。

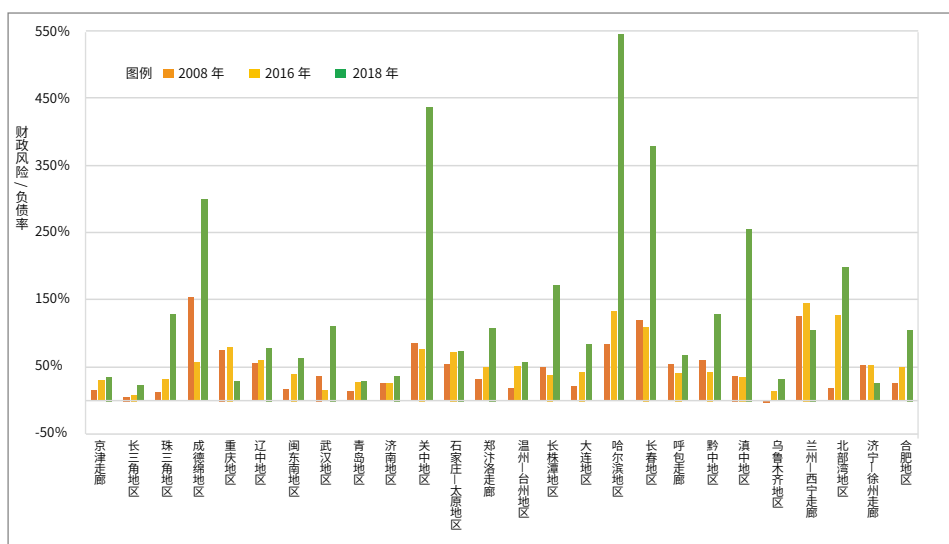


图 1 不同年份不同巨型城市区的财政风险 / 负债率变化比较示意图
资料来源：中国城市统计年鉴。

2 国际上当前应对经济危机的巨型城市区或都市圈等战略趋势

实践不断证明，在经济危机等大环境下，巨型城市和巨型城市区更具经济绩效表现和韧性发展特性。在当前背景下，巨型城市在要素吸引和绩效产出方面更具优势，这些对城市设施供给和生态环境应对等带来了挑战。

本文通过汇总国际社会上具有代表性及影响力的欧盟地区及法国巴黎、英国伦敦、日本东京、美国纽约四大巨型城市区自 2008 年经济危机爆发以来所采取的区域战略重点，旨在把握国际社会巨型城市区发展的前沿战略趋势(表 2)。

2.1 欧盟地区

为快速从金融危机的影响中复苏与转型，欧盟地区迫切需要共同的发展愿景和区域战略引领地区发展，如 2010 年推出的《欧盟 2020 战略》(E2020)提出了欧盟 27 国亟待推进的三大优先事项，分别为实现基于知识和创新经济的明智增长、基于绿色环保与高竞争力经济的可持续增长及基于高就业经济体与社会凝聚力的包容性增长。在欧洲面临转型的关键时期，E2020 拉动了欧盟地区在气候、就业和教育等多个方面重回正轨，一方面诠释了区域间协同发展的潜力，

另一方面也加速了欧盟地区迈向多元、包容、可持续的世界经济体的进程。尤其是跨界多中心的都市区域作为经济流动、政治权力和基础设施设置的“交叉路口”作用逐步凸显，在促进欧盟地区组织重构与一体化发展方面展现出巨大潜力。

为进一步贯彻欧盟地区多中心格局发展、区域合作与开放的发展主旨，欧盟 31 国于 2014 年推出《欧盟 2050 战略》(ET2050)，以“开放”“多中心”为首要目标，旨在推进地区参与世界经济、与邻近区域协作发展、释放区域多样性与内生发展、支持平衡的城市结构及构建可持续的自然资源管理体系。ET2050 依据欧盟不同的发展路径，分别构建了以市场为基础的大都市愿景、以城市政策促进二级城市网络发展愿景、以地方和欧洲倡议促进小城市和欠发达地区发展愿景。其中，首个愿景便是针对欧盟地区 76 个(2013 年)都市增长区而提出的，这种通过市场力量发展起来的经济体主要通过私有化的福利体系产生公共资源来偿还金融债务，拉动区域经济的可持续发展。ET2050 还展示了未来欧盟地区发展的蓝图，其中覆盖整个领土的多中心城市结构便由大都市圈、大城市及中小型城市 3 个层级构成，亦可将此作为巨型城市区的基本构成单元。近年来，在欧盟成员国的空间规划框架越来越多

表 2 2008 年以来国际典型巨型城市市区规划战略

内容	巴黎	东京	伦敦	纽约
相关文件	巴黎大区 2030 战略规划	首都圈整備计划	大伦敦空间发展战略	第四次区域规划：让区域更好地为我们服务
地区	巴黎大区	首都圈	大伦敦地区	纽约都会区
规模	巴黎省及周边 7 省，2018 年为 1210 万人，面积为 12 012 万平方千米	“一都七县”及周边地区，2014 年为 4 400 万人，面积为 13 514 万平方千米	伦敦市及 32 个自治市镇，2014 年为 855 万人，面积为 1 579 km ²	纽约—新泽西州—康涅狄格州大都市区，2015 年为 2 020 万人，面积为 17 405 km ²
背景	交通、社会和环境发展不平衡，尤其面临联通网络滞后，社会发展分异，能源、气候、生物多样性的动荡挑战	人口减少与老龄化，自然灾害的紧迫性与基础设施的恶化，国际竞争环境的变化，扩大和多样化的旅游，资源环境限制等	人口增长与多元化，经济发展变化，贫困加剧，气候变化，基础设施不足，2012 年奥运会，生活提质需求，规划体系变革	政府信任危机，气候变化的脆弱性，基础设施负担过重，住房危机
主题	营造一个紧凑、多核和绿色的大都市区	构建活力社会与精致首都圈	在全球城市中脱颖而出	让区域更好地为我们服务
关键词	连结与组织，集聚与平衡，保护与增值	多重交流，安全富裕，充满活力，有国际影响力	可持续，高质量，世界领先	公平、繁荣、健康、可持续
举措	连结与组织道路网络体系，集聚与平衡城市功能及经济发展，保护与增值自然生态，限制城市蔓延	促进对流的国土形成，构建多层且强大的“紧凑+网络”；创造人才和文化集聚的创意空间；建立高品质的老城区；以合作与创新促进共生对流	应对经济和人口挑战，提高生活质量，解决贫困问题；重视遗产与文化遗产；发展交通便利的社区城市；引入开放和绿色空间；应对气候变化发展低碳经济；建设内外交通	修复失败的机构；建立动态运输网络，积极应对气候变化，推行每个人负担得起的住房政策

地支持特定大都市区甚至是更大规模城市区的增长前景下，巴黎、伦敦等巨型城市区成为欧盟经济增长的核心支点与发展引擎。

2.2 欧盟的典型都市区趋势

面对金融危机以来交通、社会和环境方面的不平等挑战，以及区域间联通网络的滞后、贫困的加剧、能源与气候问题的威胁，巴黎大区委员会于 2013 年 12 月批准了《巴黎大区 2030 战略规划》，旨在营造一个紧凑、多核和绿色的可持续发展大都市区；同时，提出了“连结与组织”“集聚与平衡”“保护与增值”三大支柱支撑目标的实现路径，其中“连结与组织”强调道路网络体系的优化，“集聚与平衡”突出城市分异的弱化，“保护与增值”则强调自然与城市发展的可持续。以此为基础，辅以巴黎大区的地区发展原则，构建一个联系更加紧

密和可持续、多样化和更具吸引力、活跃和更加绿色的巴黎大区。大伦敦地区作为全球政治经济中心，同样注重危机过后的经济复苏与区域空间综合发展问题。大伦敦市政府于 2016 年 3 月推出区域层面的《大伦敦空间发展战略》，旨在解决当下人口增长与多元化、经济发展变化、贫困与气候严峻、基础设施不足等问题，促进大伦敦地区的经济复兴、社会发展与环境改善。

2.3 日本东京首都圈

金融危机之后，随着人口减少与老龄化加剧、灾害的紧迫性与基础设施的恶化、国际竞争环境的变化问题层出不穷，再加上因功能集聚而引发的各类大城市病也极大地影响了区域的发展与居民的生活质量。2016 年 3 月，日本国土国家交通省正式推出《首都圈整備计划》，旨在构建多层韧性的“紧凑+网络”结

构来缓解都市圈脆弱与发展不均衡等问题；同时，尤其强调功能空间互动——“对流型”大都市的构建需求，通过适当划分公共、私人行为者及地方政府之间的作用，以扁平化的发展思路推进区域的协作发展与创新。

2.4 北美的大纽约地区

纽约分别于 2013 年与 2015 年提出了《更强大，更具弹性的纽约》及《纽约 2050：一个强大而公正的纽约》战略规划，通过推出与“增长”“公平”“可持续”“韧性”等关键词相关的目标和战略，打造了弹性与可持续发展地区的典范。其中，《纽约 2050：一个强大而公正的纽约》立足区域发展定位，指出纽约未来的发展与周边地区相辅相成，一方面由纽约驱动着整个区域的经济繁荣，另一方面也得益于周边地区的交通、劳动力和文化等资源保障。在过去 20 年中，纽约—新泽西州—康涅狄格州都市区已发展成为世界领先的经济体之一。为更好地促进纽约都会区的跨界治理，2017 年美国区域规划协会推出《第四次区域规划：让区域更好地为我们服务》，直面政府信任危机、气候变化、基础设施不堪重负及住房危机等新老问题，从“公平”“繁荣”“健康”“可持续”角度入手，谋求地区的共同繁荣与可持续性发展路径。自实施到现在，都市圈已成功修复大部分亟待修整的机构（大都市运输署、纽约港务局等），也逐步完善了以人为本的动态运输网络系统，在应对气候变化、可负担住房普及方面也取得了不菲成效。

3 中国巨型城市区长远空间战略展望

3.1 经济绩效仍是“十四五”乃至更长阶段中国城市区域政策选择的重要评价标准

3.1.1 城镇化趋势下的巨型城市区总体展望

(1) 较快速的城镇化还将维系较长时

间。2000～2018年中国城镇化水平年均增长大于一个百分点，中国城镇化率虽略高于世界平均水平，但在G20国家中还处于较为落后的位置。从世界主要国家发展规律看，未来可能还有10%～20%的发展空间，每年新增城镇人口将较长时间维持在1500万～2000万。

(2) 城镇化将更复杂。在不同的“效应”驱动下，中国未来的城镇化将更加复杂，除了城镇化、郊区化外，还会有半城镇化、逆城镇化等不断深化发展。然而，这些复杂的城镇化进程将不可避免地继续在巨型城市区的带动下，在各地区、各领域、各时期及各群体中进行。

(3) 纵向城镇化向水平城镇化发展。如果把乡村人口进城称为纵向城镇化形态（这种形态在过去40年中是中国城镇化的重要力量），那么可将城镇人口由一个地区向另外一个地区转移的形态称为水平城镇化。水平城镇化在日本、美国等国家占据了主导地位。而在当前的中国，城镇化一方面表现为乡村人口向城市地区的转移过程；另一方面在以北京、上海和深圳等为主导的巨型城市区中，来自欠发达地区的城镇人口开始逐步集聚，形成了“北漂”等主力群体。随着中国城镇化逐步进入城市化的后期，经济发达地区城市化水平已经接近发达国家水平，这种水平城镇化（城市之间的人口迁移，城市之间的结构优化阶段）将越来越突出^①。

3.1.2 人均GDP和城镇化发展的关系

从过去中国人均GDP和城镇化率的回归关系看，未来每提升一个百分点的城镇化水平，其人均GDP的增长会越来越高（图2）。据此进行推测，从线性回归模型看，未来达到75%的城镇化水平时，中国的人均GDP需要提升到72000元；如果按照指数模型回归，则需要提升到190000元；如果按照幂指数模型回归，也要提升到105000元。2016年中国的人均GDP不足9000美元，远远落后于美国（6.26万美元）、德国（4.82万美元）、日本（3.93万美元）及韩国（3.14

万美元）。从对标国家和地区看，未来中国城镇化水平若提高到70%或75%以上，则必须要有更大的发展容量。从这个意义上讲，中国的GDP增长需求更加巨大。从这么巨大的GDP增长需求可以看出，未来相当长一段时间内发展仍是主旋律。从集聚效应和规模效应看，巨型城市区的责任和使命任重道远。

3.2 国家“3+1”架构下巨型城市区空间远景展望

以上海、北京和香港等为中心的长三角地区、环渤海湾地区、大珠三角地区不仅仅扮演着全球化进程中的中枢角色，也是促进中国东中西、南中北区域协调发展的核心地区。此外，中西部的成渝等地区在促进全国的统筹发展乃至沟通和处理东南亚、中亚等国际化事务中有着战略性意义。可见，处于“瓊瑯—腾冲”线上的成渝地区不仅仅是中西部发展的龙头区域之一，也是与以北京—天津为核心的“北中国区”、以上海为核心的“中中国区”、以香港—广州为核心的“南中国区”汇集的区域。

在上述3个东部沿海巨型城市区和西部成渝巨型城市区的“3+1”架构基础上，在东部地区着重推进辽中南地区、山东半岛地区、闽中南地区乃至以南宁—北海、海口—三亚为中心的地区发展；在黄河中游地区，在以太原、郑州和西

安为核心的巨型城市区（山西汾河谷地地区、中原地区、关中地区）的基础上，形成北京、上海和成渝的共同腹地下的经济次区域；在以武汉、南昌和长沙为核心的长江中游地区，形成上海、香港和成渝共同腹地下的经济次区域；在以昆明、贵阳和拉萨为核心的西南地区形成香港—广州巨型城市地区、成渝地区共同腹地下的经济次区域；以哈尔滨、沈阳、长春及呼和浩特、银川等省会经济中心城市为核心的周边地区基本上处于以北京、天津为核心的影响腹地范围内。以乌鲁木齐、兰州和西宁为核心的具有极强战略意义的西北地区则可能与环渤海湾地区、长三角地区有更强的经济、政治文化联系。虽然大多数中西部巨型城市在综合实力上处于“3+1”的辐射和影响之下，但是其在很多专门化领域及不同国际地缘政治经济上有着不可替代的作用，如哈尔滨面向东北亚的作用，乌鲁木齐面向中亚的作用，南宁、昆明等面向南亚和东南亚的作用。

4 不同地带巨型城市区的“十四五”发展战略判断

4.1 东部巨型城市区应突出其高质量发展和创新转型的战略使命：以京津巨型城市区为例

未来一方面，京津走廊型巨型城市

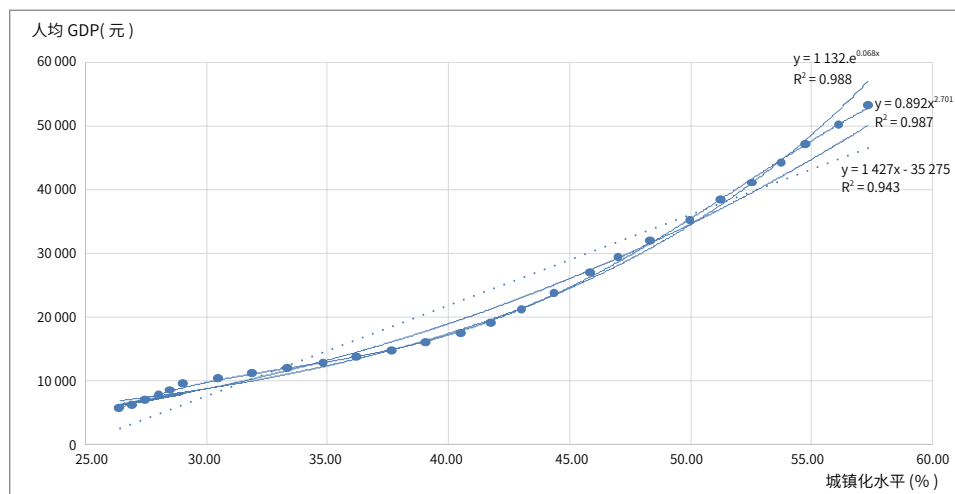


图2 2000～2016年中国城镇化进程与人均GDP增长的回归分析示意图
资料来源：中国统计年鉴，2017年。

区将在高铁、中心城市带动及稀缺资源拉动等作用下,空间范围不断扩大、功能区不断演化,形成以北京、天津为核心城市,以唐山、保定、张家口、廊坊、承德乃至秦皇岛等为次区域核心的更大范围、更大规模的巨型城市区;另一方面,作为这个更大范围巨型城市区的核心地区——京津走廊地区也将面临更进一步的结构调整和发展。

4.1.1 从京津走廊巨型城市区走向京津冀北网络型巨型区

京津冀北地区既没有珠三角地区那样的日照和通风条件以支撑较高的人口密度,也没有长三角地区那样的水资源条件来支撑较大的人口规模。在人口、资源和环境的严重挑战下,京津冀地区需要在有限的人口、资源和环境条件下,利用特大城市地区在城镇网络、基础设施网络等方面的组织优势,寻求区域城市的发展模式,走出一条优化区域空间结构、促进内涵发展的道路,在避免特大城市规模过大的同时又能带动区域经济的集聚发展,构建合理的城镇体系。从全国城市化量大、速度快的现实情况和发展趋势看,京津冀北及长三角、珠三角等城镇群发展最为成熟的地区将面临全国层面上更为长期和严峻的挑战。与珠三角、长三角等地区不同,京津冀地区无论从环境容量还是从产业基础看,城市化更具复杂性。但毋庸置疑的是,京津特大城市走廊的人口增长将依然明显。在京津走廊巨型城市区基础上,由于国家巨型工程的带动(雄安新区、区域高铁、区域机场、港口、新区及冬奥会等),周边的城市越来越快速地融于该地区。据模拟,未来网络化的京津冀北巨型区将逐渐发育、成熟。该地区的区域面积大约为8万平方公里,城镇人口大概可高达8000万,常住人口在1亿以上。

4.1.2 从京津冀北到渤海大湾区

沿海大湾区在承载城镇化和人居重要形态的同时,也成为中国走向海洋文明的重要载体。从中国历史上的昌盛时

期看,往往有内生性黄土文明和外生性海洋文明主导的两种城市共存。秦汉时期,有以黄土文明主导的内陆首都长安和对应着海洋文明的齐地临淄;隋唐时期,首都长安对应着长江口的扬州;北宋时期,首都开封对应着东南部的港口城市泉州。以上几个时期,都有着对国家历史中非常强盛时期“双城记”的一些表达形式。当前,随着中国深度参与国际竞争,与珠三角和长三角所代表的海洋文明相对应,以北京为中心的首都地区以怎样的文明形态发展,它到底面临怎样的发展阶段和状态,未来路径和愿景又如何,值得预先研究并在“十四五”期间于某些领域做好行动策划。

环渤海大湾区是非常特殊的湾区。一方面,总体上该地区发展呈现显著的集聚发展阶段,同时又是一个“拼贴化”的地区,如辽中南地区、京津走廊地区和山东半岛的青岛、烟台、威海、日照等地区形成了相对独立的单元。另一方面,从住房等角度看,这是一个城镇化比较复杂的区域。在河北、山东,更广大的地区是半城市化地区,自建住房占主导;北京、天津及辽宁则是商品房和租赁住房占有相对优势。此外,在高端服务业、国际组织分布及制造业的资源依赖程度等方面,环渤海大湾区和长三角地区、粤港澳大湾区都存在较大差异。可见,环渤海大湾区未来的发展不仅事关地区经济发展,还承担着与内陆省会城市为主导的都市圈共同拱卫首都地区下一步经济复兴的重任。当然,“拼贴化”的环渤海大湾区地域更广、内部差异性更大、问题更复杂,相应的发展之路还需要更好的战略路径设计和更精细化的要素资源的配置规划。

4.2 中部地区突出“以水定区”理念下黄河流域和长江流域巨型城市区制造业发展

4.2.1 中国的水资源状况供需矛盾突出

中国水资源总量为2.8万亿立方米,其中地表水为2.7万亿立方米,地下水为

0.83万亿立方米。按照国际公认的标准,人均水资源低于3000 m³为轻度缺水,人均水资源低于2000 m³为中度缺水,人均水资源低于1000 m³为重度缺水,人均水资源低于500 m³为极度缺水。中国657个城市中有300多个城市符合联合国人居环境署的“严重缺水”和“缺水”城市评价标准。中国目前有16个省(区、市)人均水资源量(不包括过境水)低于严重缺水线,有6个省、区(宁夏、河北、山东、河南、山西和江苏)人均水资源量低于500 m³,为极度缺水地区。

由于降水量的地区分布很不均匀,造成了全国水土资源不平衡现象,长江流域和长江以南耕地只占全国的36%,而水资源量却占全国的80%;黄河、淮河、海河三大流域的水资源量只占全国的8%,而耕地却占全国的40%,水土资源相差悬殊。

根据水利部的预测,2030年中国人均水资源量仅有1750 m³。在充分考虑节水情况下,预计用水总量为7000亿至8000亿立方米,要求供水能力比当前增长1300亿~2300亿立方米,全国实际可利用水资源量接近合理利用水量上限,水资源开发难度极大。

4.2.2 水资源和巨型城市区发展

未来随着经济社会的快速发展,城市用水需求呈刚性增长,水资源面临更加严峻的形势。2014年3月,中央财经领导小组第五次会议就保障国家水安全问题提出了“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”的发展思路。可见,水资源可利用量、水环境容量是城市发展的刚性约束,需要重塑我国城市和水和谐平衡关系。从这个意义上讲,未来的巨型城市区发展可以解决水资源利用的效率问题。此外,在考虑发挥国家政治、经济、社会和环境等效益的同时,要在水资源相对丰富的地区着力布局和培育巨型城市区。从表3可见,长江流域、珠江流域、松花江流域、淮河流域、闽江流域及黄河流域在水资源方面还是有一定优势的,这也与当前的巨型城市区分布情况相一致。

4.2.3 基于流域视野的中部巨型城市区展望

(1) 中部地区未来城镇化进程任重而道远。①将要新增的城镇化人口规模巨大。中部地区人口增长比较显著，如果未来按照 1%~1.5% 的城镇化速度进行的话，未来中部地区的城镇化水平将由 2015 年的 51.1% 增长到 2020 年前后接近 60%，城镇人口增长在 1 500 万~2 500 万。②城镇化的健康发展需要经济发展水平的迅速提高。2015 年中部地区的人均 GDP 为 4.3 万元左右，远远落后于 5.03 万元的国家平均水平。从 2010~2020 年的经济发展水平和城镇化水平速度看，就整个中部地区而言，每提升一个百分点的城镇化水平，人均 GDP 需增长 2 000~3 000 元。这意味着若城镇化水平进一步提高到 70% 左右，则届时人均 GDP 至少接近 10 万元，即在当前的基础上翻一倍。③省会城市的人口增长压力将继续存在。这是因为中部地区绝大多数城市工业化进程和高端服务业发展相对缓慢，对人口增长有吸引力的城市基本还是以省会城市为主。

(2) 以省会城市为依托的巨型城市区。①借势“两横三纵”的城镇化战略格局。2016 年中央城镇化工作会议提出推进城镇化的 6 项主要任务，对城镇化总体布局做了安排，同时提出了“两横三纵”的城市化战略格局。中部地区有长江经济带、丝绸之路经济带、京广经济走廊穿越其中，形成两个大的十字交叉，除了合肥巨型城市区、太原巨型城市区外，其他巨型城市区均位于“十字”中。②积极融入三大成熟型巨型城市区。在中部地区，合肥巨型城市区直接在长三角地区的影响区内，甚至有望进一步被纳入该地区的另一个亚巨型城市区；石家庄—太原地区则直接在京津冀巨型城市区的影响区内。其他巨型城市区中，郑汴洛走廊将深受京津冀巨型城市区和长三角巨型城市区的交叉辐射带动，成为丝绸之路经济带上的重要枢纽地区。武汉地区、长株潭地区连同南昌都市区所构成

表 3 中国大陆主要的流域及其相关的巨型城市区

流域名称	径流量 / 立方米	流经地区	相关的巨型城市区
长江流域	9 755 亿	干流经青、藏、川、滇、鄂、湘、赣、皖、苏、沪	长三角地区、温州—台州地区、皖江地区、长江中游地区、成渝地区、滇中流域、黔中地区
珠江流域	3 360 亿	云南、贵州、广西、广东、湖南、江西 6 个省	珠三角地区、北部湾地区
黄河流域	534.8 亿	青海、四川、甘肃、宁夏、内蒙古、陕西、山西、河南、山东	山东半岛地区、郑汴洛走廊、关中地区、呼包鄂地区、太原地区、银川地区、兰州—西宁走廊等
松花江流域	780 亿	主要在黑龙江和吉林	哈尔滨地区、长春地区
辽河流域	126 亿	主要在辽宁	辽中南地区
海河流域	264 亿	北京、天津两市和河北省	京津冀地区
淮河流域	622 亿	河南、安徽、江苏等	淮海经济区、皖北地区
闽江流域	620 亿	福建	闽东南地区

的中三角巨型区则将作为承接长三角巨型城市区和珠三角巨型城市区的辐射带动区，成为长江经济带上的重要枢纽地区。

③中部横向之间的巨型城市区（如中三角城市群实际上类似于美国的“巨型区”概念，同样包括中原经济区等）战略任重而道远，近期还是要突出巨型城市区的增长极作用，如武汉巨型城市区、长株潭巨型城市区等。

(3) 以长江流域和黄河流域为依托的中部巨型城市区制造业发展。在中国的中部地区，制造业和专门化的服务业（如零售业、物流等）是其比较优势，欧洲瑞士、德国鲁尔地区等专门化的服务业和高科技制造业的发展经验也证明了这一点。此外，当前美国相对比较成熟的巨型城市区中，以纽约、华盛顿等为中心的东北海岸巨型城市区以金融、信息和健康产业为主导（分布着摩根大通及威瑞森电信、美国银行等公司总部），以洛杉矶、旧金山等为核心的巨型城市区则是以科技创新产业为主导（分布着苹果公司、惠普公司等公司总部），以西雅图为中心的地区则是以专门化的电商和高科技创新产业为主导（有亚马逊、微软等公司总部），而对于广大的中部地区则是以汽车制造业、装备制造业、能源和健康产业为主导（如以底特律和芝加哥为中心的五大湖巨型

城市区就分布着通用汽车、福特汽车总部，也有美源伯根公司等总部，近几年来更是吸引了波音公司总部落户于此）。

从根本上看，长江流域的巨型城市区突出智能装备制造业，武汉、长沙、合肥在高科技研发和制造业等方面都有一定的优势，如依托地级城市市辖区的多中心塑造，依托空港、高铁的流动空间和新产业空间塑造 / 物流业。黄河流域的巨型城市区突出能源装备制造业，黄河上游到下游地区都是煤炭石油和天然气富集的地区，包括银川地区、呼包鄂地区、关中地区、太原地区、郑汴洛走廊和济宁—徐州走廊等。此外，在高端服务业方面，加强物流业和专门化生产性服务业的发展，并依托中部地区的文化历史优势，打造中华文化精华和中枢区。中部地区是中华民族与华夏文明的发源地，至今仍保留着众多文物古迹，其文化遗产数量、密度都显著高于东部地区、西部地区和东北地区。其中，河南和山西南部是沿黄河流域中原文化的主要地区，湖南、湖北、江西和安徽则是长江流域的楚文化核心区。

4.3 西部地区和东北地区：从巨型城市区走向巨型区

从区域协调、通勤等交通布局的规

划意义上看,无论是长三角地区还是京津冀地区、无论是粤港澳大湾区还是中三角、哈长地区,与其说是巨型城市区,不如说是巨型区。在当前,信息技术、高铁和机场等交通技术条件下,一方面基于物质空间的逻辑,巨型城市在高附加值、“面对面导向”的功能集聚方面更具优势,巨型城市和巨型城市区在更大的区域加快集聚和拓展;另一方面,高端服务业、资本流和信息流可以摆脱“实体距离”的约束,而在高层级的节点枢纽城市地区之间流动,从而促进了以巨型城市区为基础的巨型城市区流动空间链的发展。

在实体空间和流动空间逻辑下,巨型城市和巨型城市区在不断地演化发展,这不仅仅在发达的国家和地区如此,在不发达的国家和地区依然如此。同时,通过加强流动空间的基础设施(如当前的高铁、机场、自贸区、自贸港乃至5G等新基建平台)投入,可以更好地促进巨型城市区及相对落后地区乃至水土条件较差地区的巨型城市区发展。

4.3.1 西部地区基于机场等流动空间的巨型城市区发展

面对当前严峻复杂的国内外经济形势,西部的巨型城市区既要着眼于自身比较优势的发挥和空间资源配置的优化,更要立足当前西部大开发战略和“一带一路”倡议,以放眼世界、互联互通的大视野,加强巨型城市区在全球、区域网络体系中的定位和优势。

从“沿边门户—内陆枢纽”流动空间视角看,西部不同类型的巨型城市区大致可以分为三大类:①沿边门户型巨型城市区,如呼包走廊是面向蒙古、俄罗斯方向的门户地区;乌鲁木齐地区是丝绸之路经济带中国西北地区面向中亚、西亚等地区的门户型巨型城市区;滇中地区是面向东南亚国家的重要门户型地区;北部湾地区也是面向南海和东南亚国家的国家战略性门户地区。②内陆综合枢纽型巨型城市区。例如,成渝巨型城市区是长江经济带上的重要城镇化基

地和高端服务业集聚地,也是中国自然地理第一阶梯向第二阶梯过渡的前沿地,与西藏、云南及丝绸之路地区接壤,自古军事、政治和经济地位举足轻重。以西安为核心的关中巨型城市区也是二级阶梯中的重要地区,是丝绸之路的重要节点,历史上相当长时间都是丝绸之路的起点,在当前仍然在文化、科研、政治和物流等方面发挥着重要的承东启西、连南通北的区域作用。其中,成都、重庆和西安又呈三角相互补充之势,从秦汉、隋唐到明清、民国时期,三者在中国历史上曾经扮演着重要的中流砥柱角色。当前,加强3个巨型城市区之间的快速交通联系是战略重点。③内陆专门化巨型城市区,包括兰州—西宁走廊地区。兰州—西宁巨型城市区是“兰州—西宁经济区”的重要组成部分,兰西经济区处于青藏高原、黄土高原和内蒙古高原的交汇地带,位于西藏、新疆、内蒙古和宁夏4个民族自治区连接部的核心,处于西北地区的中心,是西北地区的物流中心之地、战略物资储备之地及事关国计民生的重大企业布局之地。

西部地区由于水资源分配不均(如新疆、宁夏和内蒙古等),地形条件复杂(如西南地区等),可以流动空间为载体促进西部巨型城市区新产业空间增长极的打造和区域联系,具体包括:依托国际枢纽机场的空港城新产业空间的打造;从机场到高铁的新流动空间角色的凸显;口岸和自由贸易区等新产业空间的打造。在此基础上,进一步强化西部巨型城市区专门化的高端服务业功能和新型工业化进程:发挥比较优势,强化资源导向的制造业发展;发挥地缘政治和经济优势,强化国际贸易导向的生产者服务业发展;发挥国家的扶持优势及省会城市的优质资源集聚基础,强化科技、文化等公共服务业发展。

4.3.2 东北地区基于流动空间的巨型城市区链重构

东北的区域收缩还将持续一个较长过程。顺应这一过程,欧美很多收缩的

城市区域一方面采取精明收缩策略,培育功能专门化转向地区,如匹兹堡地区;另一方面则是更积极地在中心城区实施城市复兴策略,如芝加哥。在中国东北地区,由于物流成本、经济转型等原因,相当一部分城市未来需要采取精明收缩政策,尤其是资源枯竭型城市。因此,向巨型城市区、地级城市核心区倾斜的非均衡增长极培育成为必要,辽中南巨型区应加快复兴。

(1)走向“中心流—中心地相结合”的区域战略变迁。新中国成立后,东北地区的城市化进程一直围绕区域中心城市、沿边口岸城市展开,形成了全国举足轻重的辽中南地区、哈大齐地区等。在2010年后开始的“十二五”规划提出“统筹推进全国老工业基地调整改造。重点推进辽宁沿海经济带和沈阳经济区、长吉图经济区、哈大齐和牡绥地区等区域发展”。传统中心地理论在现实城镇化战略下不断被巩固。随着要素流动、信息和交通技术的进步,传统的基于距离的中心地理论的主导性被逐步削弱。空港、高速铁路和信息技术弱化了城市的近邻辐射模式,而强化了中心城市与中心城市之间基于高端服务业的网络联系。随着北京—沈阳—哈尔滨等的高速铁路的开通及中心城市机场的作用,东北区域中心城市之间的互动作用成为主导。2016年2月,国务院印发了《关于哈长城市群发展规划的批复》,将哈尔滨和长春作为哈长城市群的核心城市,哈大齐等地区则作为二级轴带。可以看出,哈长城市群实际上是以哈尔滨巨型城市区和长春—吉林巨型城市区为基础的跨区域空间战略。

(2)以巨型城市区为基本单元的巨型区发展。未来东北地区的城镇化战略一方面要继续发挥跨国通道和国家边境口岸城市(如绥芬河、延边等)功能,另一方面要进一步发挥区域中心城市之间的联动效应、巨型城市区之间的集聚效应。在当前哈长城市群基础上,“十四五”期间应通过机场区流动空间、高铁流动

空间、高新技术产业和高端服务业新动能空间来促进哈长沈走廊乃至哈长沈大走廊的发展,促进哈长沈到北京和天津走廊的建设,逐步培育巨型城市区链条。其中,以沈阳和大连为中心的辽中南地区在“十四五”期间应继续加以扶持。

①强化沈阳在东北地区的高端服务业综合中心地位。沈阳不但城市人口规模最大,而且就业规模也极大,制造业基础强大,其高端服务业相对比较突出,其中位居沈阳的总领事馆有近10个,在全国排第5位,仅仅落后于上海、广州、成都和重庆。

②加强大连在东北巨型城市区链及沿海区T字形区域上的龙头地位。大连作为整个东北地区的港口城市曾经发挥了极大的作用,但由于腹地经济的相对缓慢发展及竞争性港口——营口的替代作用,其港口门户地位相对削弱。近年来,随着整个环渤海湾湾区的崛起,港口城市尤其是大连、天津和青岛等城市完全有条件再度成为区域经济龙头,在竞合发展下,大连协同营口一起能更好地发挥区域龙头引擎作用。

5 结语

“十二五”以来,城镇化重点转向城市群的发展,巨型城市区迅速发展。在2008年及供给侧改革后,以北上广为核心的巨型城市区更是获得国内国外要素市场的高度关注,资本劳动力等不断集聚于此,原因是这些地区具有更好的集聚经济、更好的投资回报及更高的风险应对韧性。其实不仅仅在中国巨型城市区得到了政府和市场的高度关注,2008年全球经济危机以来,发达国家也更进一步凸显了伦敦、巴黎、纽约和东京等不同层级巨型城市的战略地位。

在当前国内国外两个循环的大格局及人口资源环境的约束条件(如水资源等)下,经济绩效仍是“十四五”乃至更长阶段中国城市区域政策选择的重要评价标准。在此基础上,提出长远的巨型城市区空间战略应继续突出以上海、北

京和香港等为中心的长三角地区、环渤海湾地区、珠三角地区三大巨型城市区的中流砥柱角色,同时在内循环的背景下突出以成都和重庆为中心的成渝地区的发展地位。在这种“3+1”格局中,应谋划不同流域、不同地带、不同经济发展水平及不同发育阶段的巨型城市区域发展路径。因此,“十四五”时期,在东部地区的巨型城市区应继续承担起国家城乡和经济发展的“自主创新”引擎功能,积极不懈地参与到国际大循环中;在中部地区除了做好与东部三大巨型城市区的“链接”和“对接”,更要强调以省会城市为单中心的功能城市区型巨型城市区的发展,积极推进都市圈郊区铁路和产业园区的建设;西部地区 and 东北地区则应突出发挥枢纽机场、省会城市及高速铁路和口岸等流动空间的功能,在更大的区域推动以巨型城市(区)为中心的巨型城市区链(或巨型区)的发育和发展。

[注 释]

①2035年如果按照15亿的全国总人口、7%的城镇化水平来计算,届时新增的城镇化人口规模将在2亿左右,也就是农村向城市地区的转移部分。

[参考文献]

- [1] Mayor. The London Plan: Spatial Development Strategy for London: Consolidated with Alterations Since 2011[M]. London: Greater London Authority, 2016.
- [2] Regional Plan Association. The Fourth Regional Plan: Making the Region Work for all of Us[R]. 2017.
- [3] Vinod Kumar T M. Smart Metropolitan Regional Development: Economic and Spatial Design Strategies[M]//Vinod Kumar T. Smart Metropolitan Regional Development. Advances in 21st Century Human Settlements. Springer, Singapore, 2019.
- [4] Camagni R, Capello R, Caragliu A, et al. Territorial Scenarios in Europe: Growth and Disparities Beyond the Economic Crisis[J]. Europa Regional, 2015(4): 190-

208.

- [5] Hersperger A M, Grădinaru S, Oliveira E, et al. Understanding Strategic Spatial Planning to Effectively Guide Development of Urban Regions[J]. Cities, 2019(94): 96-105.
- [6] Innes J, Booher D, Di Vittorio S. Strategies for Megaregion Governance[J]. Journal of the American Planning Association, 2011(1): 55-67.
- [7] Li Y, Monzur T. The Spatial Structure of Employment in the Metropolitan Region of Tokyo: A Scale-view [J]. Urban Geography, 2018(2): 236-262.
- [8] USA Regional Plan Association. "Megaregions". America 2050[Z]. 2014.
- [9] 彼得·霍尔, 钱雯. 多中心大都市: 西欧巨型城市区透视 [J]. 城市与区域规划研究, 2017(1): 1-17.
- [10] 顾朝林. 巨型城市区域研究的沿革和新进展 [J]. 城市问题, 2009(8): 2-10.
- [11] 国土交通省. 第七次首都圈整備计划 [EB/OL]. <https://www.mlit.go.jp/common/001128802.pdf>. 2016.
- [12] 王凯. 京津冀空间协同发展规划的创新思维 [J]. 城市规划学刊, 2016(2): 50-59.
- [13] 闫小培, 毛蒋兴, 普军. 巨型城市区域土地利用变化的人文因素分析——以珠江三角洲地区为例 [J]. 地理学报, 2006(6): 613-623.
- [14] 于涛方. 中国巨型城市地区: 发展变化与规划思考 [J]. 城市与区域规划研究, 2015(1): 16-67.
- [15] 于涛方. “十三五”时期中国城市发展和规划变革思考——基于经济危机与新自由主义视角的审视 [J]. 规划师, 2016(3): 5-12.

[收稿日期] 2020-08-04;

[修回日期] 2020-08-25