

# 城市化 城市现代化的实践路径

## 城市群:迈向城市发展的更高形态

城市群是城市发展到成熟阶段的高级空间组织形式。现代经济的竞争,已从单个城市之间的较量,转向城市群、都市圈综合实力的比拼。在区域协调发展战略引领下,城市群、都市圈日益成为承载发展要素、推动经济增长的主要空间形式。

从城市到城市群的跃迁,绝非地理范围的简单叠加和粗暴外延式发展扩张,而是经济社会组织形态、区域发展治理方式的历史性变革。这一城市现代化进程的浩荡展开,是落实新发展理念、构建新发展格局的重要战略支撑,是推动中国城市迈向更高发展形态的生动实践。



王磊  
武汉大学经济与管理学院教授  
人口资源环境经济研究中心副主任

当前,我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期,城市发展正在从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段。“着力优化现代化城市体系”“发展组团式、网络化的现代化城市群和都市圈”,既是时代使命,也是城市担当。走出一条中国特色城市现代化新路子,必然要求我们在促进和加快推进城市群发展、以一域所能服务全域所需上扛起使命责任,挑大梁、走在前,定好位、下功夫。

### 外部动因 参与全球竞争、引领时代发展

城市,是人类文明的标识,也伴随着人类文明的发展而处于不断演进之中。从本质上讲,城市是一种人居环境的空间形态,最早是通过契约或征服而产生的部落聚居地,经过三次社会大分工,逐步成为文明的中心。城市群,是市场经济条件下社会生产力高度发展的产物。

随着经济全球化迅速发展,城市群的内涵和外延得到了极大深化和拓展,而不再只是一种被动应对城市问题的空间疏散方案。全球化范围内产业资本、人力资本,乃至金融资本在大都市区尺度上的高度集聚,推动城市及其所处的区域,通过“城市化”和“区域城市化”进程发展为城市一区域或以一个特大城市为核心,或以多中心城市网络为依托的,具有紧密经济联系并最终实现同城化和高度一体化的城市群。

当前,世界百年未有之大变局加速演进,全球政治经济格局深刻调整,中国经济转型升级进入攻坚期。从全球竞争维度来看,世界级城市群是综合国力提升的重要标志,已经成为大国培育核心全球竞争力、引领未来全球发展和变革的主要力量。

从世界城市化进程的规律来看,现代化城市体系从成长、发展到走向成熟,经历了“强城—建圈—谋群”的递进过程。成长期的“强城时期”,表现为中心城市的快速发展,各类要素向中心城市高强度集聚;发展期的“建圈时期”,中心城市的部分功能开始溢出,半径40—70公里的圈层上开始出现具有主导功能的新城,现代化都市圈逐渐形成;成熟期的“强圈建群”时期,8万—10万平方公里区域范围内多个城镇的密切互动和协同发展成为突出特征,城市体系全面进入“建群时代”。

放眼世界范围,伦敦、纽约、东京等世界级城市群的发展,都走过了一条从单中心集聚到多中心网络化的演进道路,有经验也有教训。但是从城市到城市群的发展路径,是不以人的意志为转移的生产力空间布局大势所趋。

### 内在追求 城镇化演进的必然产物 城市发展的更高形态

党的十八大以来,我国稳步推进城市群建设,明确提出“以城市群为主体形态,推动大中小城市和小城镇协调发展”。去年中央城市工作会议召开,明确要求稳妥有序推动城市群一体化和都市圈同城化发展。今年我国首次明确提出,支持一些区域打造“世界级城市群”。

相较于西方发达国家,我国城市群发展起步较晚,但发展速度较快,城市群发展取得了显著成效。“两个转向”指明了我国城镇化发展从规模扩张迈向内涵提升的新阶段,而城市群正是承载城镇转型、提升城镇品质的道路选择。通过发展组团式、网络化的现代化都市圈和城市群,既能发挥中心城市的集聚优势,也能有效破解“大城市病”,提高优势区域对人口和经济社会发展的综合承载能力。这是顺应城镇化演进规律的必然产物,是城市发展迈向更高形态的重要标志。

首先,这是顺应城镇化“两个转向”规律的必然选择。当前,我国城市发展正处于深刻的历史性变革期。中央作出了“城镇化正从快速增长期转向稳定发展期,城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段”的重大判断。“两个转向”指明了我国城镇化发展从规模扩张迈向内涵提升的新阶段,而城市群正是承载城镇转型、提升城镇品质的道路选择。通过发展组团式、网络化的现代化都市圈和城市群,既能发挥中心城市的集聚优势,也能有效破解“大城市病”,提高优势区域对人口和经济社会发展的综合承载能力。这是顺应城镇化演进规律的必然产物,是城市发展迈向更高形态的重要标志。

其次,这是践行人民城市重要理念的必然选择。城市发展的根本在于满足人民美好生活需要。走中国特色城市现代化新路子,核心在于贯彻以人民为中心的发展思想,回答为了谁、依靠谁的根本问题。推进城市群发展,正是以系统思维保障和改善民生、实现公共服务均等普惠的关键举措。城市群建设本质上是区域的市场一体化与保障均质化。通过加快推进都市圈同城化和城市群一体化,引导公共服务资源在更大范围内共建共享,推动实现教育、医疗、社保、交通出行等公共服务均等化,不仅能让更多人民群众共享城市群与都市圈带来的发展红利,也有利于打造更大范围的一体化市场,提升区域的整体竞争力。

再次,这是立足超大规模国情走集约化道路的必然选择。中国拥有14亿多人口,幅员辽阔,但人均资源占有量偏低、环境承载压力大是基本国情,必须走集约化发展之路。西方无序蔓延的城镇化路径不可复制,也不应模仿。通过基础设施互联互通和产业链跨界分工,城市群能在更大地域范围内实现比单个城市更高效的资源配置。例如,全国19个城市群以全国75%的人口,贡献了85%左右的国内生产总值,就是中国对于适合本国国情的城镇化道路的有效探索。这不是简单的城

市扩容,而是在经济空间组织形式上的科学匹配。

### 龙头引领 提升区域中心城市发展能级 增强城市群动力源

城市群是城镇化发展的最高形态,而区域中心城市则是城市群的“心脏”和“龙头”。后者的经济总量、产业层级、创新能力和开放程度,决定了其溢出效应的大小、带动力的强弱和成效的高低,也很大程度决定了城市群和都市圈的发展水平。

龙头强,核心引擎带动力才会强。“火车跑得快,全靠车头带”。中心城市只有努力构建现代产业体系,加快建设具有区域影响力的科创空间、打造宜业宜居宜游的城市环境等,加快建成全国乃至全球中心城市,才能成为引领一方的“强心脏”,形成强大的要素集聚与配置功能,进而通过产业链延伸、创新链共享、服务链覆盖,将资源、技术、人才有序辐射至周边中小城市,扩散至广阔的纵深地带。如果中心城市自身“小马拉大车”,能级不高,龙头自身不强,则会群龙无首、带动乏力。如此情形下的“从城市到城市群”,反而可能加剧虹吸效应,导致整个区域都发展不好。

龙头强,区域发展竞争力才会强。推动城市群发展,是希望激发各单元的相对优势,取长补短,进而促使整个区域迸发出强大的生产力、竞争力。其中区域中心城市的核心竞争力、能级又至关重要。加快城市群发展不是要削弱中心城市,而是进一步发挥中心城市在先进制造、科技创新、金融服务、国际交往等领域的相对优势,为自身也为周边创造和释放高质量发展空间。这符合新发展理念中“协调”“创新”“绿色”的要求,也是区域优势互补的必然选择。如果中心城市自身产业结构单一、创新动力不足,则难以实现功能重构,城市群内部也会陷入低水平同质竞争。

从城市到城市群,发展不可能一蹴而就。在这个迈向更高形态的伟大进程中,我们既要顺应城市发展的一般规律,从强化中心城市功能做起,也要符合中国城镇化的具体国情,瞄准2035年基本实现现代化的战略目标,先易后难、牵引联动,最终形成连片发展的格局,为中国特色城市现代化发展注入更强劲的空间动能。

### 区域协同 做好“联”与“分”两篇文章 实现“同”与“异”有机统一

从城市到城市群,意味着要在发展理念、动力机制和治理模式等多个方面实现转型升级。城市群和都市圈,代表着一种与中国式现代化的内在要求高度契合的空间组织形态,其特征主要体现在:发展理念从追求单个城市GDP增长的竞争逻辑,转向区域整体高质量发展的协同逻辑;动力体系从依赖要素投入的规模式扩张,转向科技创新和制度创新驱动的内涵式增长;空间形态从摊大饼式的单中心集聚,转向组团式、网络化的多中心格局;治理体系从基于行政区划的以邻为壑,转向跨越行政区的相互奔赴和彼此成就。

推进城市群发展,关键在于哪个城市单体规模的大小和首位度的高低,而在于同城化、一体化水平,在于牢牢把握协同联动这个本质。围绕提升都市圈、城市群发展品质,我们要做好“联”与“分”两篇文章,实现“同”与“异”的有机统一:

一是加快基础设施互联互通。协同完善交通、物流、电力、油气、通信、水利等基础设施网络,依托高铁、城际铁路、市域(郊)铁路等构建1小时通勤圈。推进建设互联互通、便捷高效的铁水空立体交通网络。以交通融合带动要素集聚,最大限度发挥交通网络复合功能。

二是促进产业和创新协作。引导产业合理分工,形成科学分工、错位互补的区域产业一体化发展格局。推动都市圈建设产业合作园区,完善利益共享机制,形成因地制宜、梯次分布、同频共振的产业生态。支持龙头企业充分利用城市群市场跨区域布局,带动供应链企业跟进,形成分工协作、优势互补的现代化产业体系。

三是推动统一大市场建设。统筹好有为政府和有效市场的关系,促进规则统一、标准互认、监管一体、市场设施联通和要素自由流动,深化政务服务跨区域合作,推动准入标准一体化、市场监管一体化、要素市场一体化。

四是推动公共服务共建共享。推动教育和医疗卫生等资源均衡布局,统筹推动医疗、教育、文化、养老等公共服务更加便利可及,加快社会保障接轨衔接,推动政务服务互联互通,让群众共享城市群、都市圈发展红利。

五是推动生态环境共保共治。完善横向生态保护补偿机制,开展环境协同监测和联合执法,统筹发展与保护的关系,探索协同推进生态优先和绿色发展新路子。