



加快城市群一体化和都市圈同城化 变单个城市的竞争力为城市群整体的竞争力

□ 肖金成

党的二十届四中全会关于“十五五”规划的建议指出:“推进超大特大城市治理现代化,加快城市群一体化和都市圈同城化。优化城市规模结构,促进大中小城市和小城镇协调发展,集约紧凑布局。”超大城市、特大城市、都市圈、城市群都是区域经济学的重要概念,也是现实中看得见、感觉得到的空间形态。本文就它们之间的逻辑关系展开分析和讨论。

城市以常住人口为划分标准 城市规模越来越大,并不必然越来越好

城市最初分为城和市。城是政府机关所在地,市是城外商品交易的场所,随着历史的发展融合为一体。现代城市是二三产业的集中地和从事二三产业的人的居住地,也是区域经济活动和管理的中心地。随着基础设施的完善和交通越来越发达,一些城市聚集了越来越多的经济要素,城市规模不断扩大,出现了人口超百万甚至超千万的城市。按照国家对城市规模的划分,城市常住人口超千万谓之超大城市,500万至1000万谓之特大城市,300万至500万谓之Ⅰ型大城市,100万至300万谓之Ⅱ型大城市,50万至100万谓之中等城市,20万至50万谓之Ⅰ型小城市,20万以下谓之Ⅱ型小城市。小城市包括县城和小城镇,小城镇从性质上看是城市而不是农村。以城市常住人口为标准进行划分是否科学可以讨论,但我认为这样是可取的。城市规模的大小是由产业的发展决定的,产业的发展带来就业岗位的增加,就会集聚相应的人口,城市人口的增加对消费和交通也能产生决定性影响。这里所谓的城市,不是地级市和县级市,小城镇也不是建制镇。地级市、县级市、建制镇乃

至直辖市均是不同级别的行政区,和城市、城镇不是一个概念。随着城镇化水平不断提高,城市的数量会增加,城市的规模也会越来越大。超大城市和特大城市由于基础设施比较完善,产业基础比较雄厚,城市功能比较健全,对经济要素的吸引力很大,区域经济学谓之“虹吸效应”。城市规模越来越大,并不必然越来越好,尤其是超大城市和特大城市。城市规模太大,经济发展的成本就会提高,如地价上涨、消费品价格上涨,会导致居民生活成本上升;交通拥堵成为常态,基础设施投入增加;热岛效应、汽车尾气导致城市环境恶化等。城市规模扩大,也使城市管理的压力增大。因此,必须加快推进超大城市和特大城市治理现代化,深入贯彻习近平总书记关于城市工作的系列要求,推动超大特大城市“强身健体”,加快产业结构升级和空间布局优化,与周边城市形成梯度分工和功能互补,提高对周边地区的辐射力和带动力,形成经济联系紧密的都市圈。

没有都市就没有都市圈

所谓同城化,就是不在一个城市,但像在一个城市

整个都市圈就是都市辐射的范围,是城市圈的特殊形态。城市不管规模大小,都不可能孤立存在,一定与周边地区存在密切的关系,客观上存在着一个城市圈。城市发展达到一定规模,就发生了质变,发展成为都市。都市的重要特征,就是辐射范围大,辐射力较强。一个很重要的逻辑关系是,没有都市就没有都市圈。都市的标准如何确定?以人口数量还是以经济规模?这是值得探讨的问题。一般认为,城市常住人口300万人以上可认定为都市,也就意味着,超大城市、特大城市、Ⅰ型大城市都可谓之都市。根据测算,都市的常住人口超过300万人,辐射半径为100公里左右;超过500万人,辐射半径为150公里;超过1000万人,辐射半径可达200公里。城市规模越大,辐射范围越大。所谓辐射,就是和周边地区发生越来越密切的关系,有可能是带动,有可能是竞争,也有可能是对经济要素的吸引。由于跨越了行政管辖范围,发生的矛盾和问题会越来越多,比较突出的就是周边城市与都市的落差越来越大,交通基础设施越来越不适应经济发展的需要。应发挥都市也就是都市圈的核心城市对都市圈的辐射带动作用。都市圈的理想场景是:现代服务业在核心城市集聚,制造业扩散至外围地区,核心城市依托外围地区获得持续繁荣,外围地区通过参与分工加快发展。这种核心城市与外围地区的分工,使都市圈能够实现规模经济和多样化发展,从而更有效地参与全球化背景下的国际竞争。东京都市圈是比较典型的都市圈。东京作为日本的首都,城区面积600多平方公里,人口1000多万,都市圈范围3.69万平方公里,辐射带动的都市圈涵盖东京周边埼玉、千叶、神奈川、茨城、栃木、群马、山梨七个县,人口4000多万,轨道交通里程7000多公里。自1956年以

来,东京都市圈组织编制了五次规划,抑制城市过度扩张,增强东京与周边地区的联系,从产业发展、居住环境、交通体系以及环境保护等方面合理布局,取得了比较好的效果。长江中游地区有三个都市圈:武汉都市圈、长株潭都市圈和南昌都市圈。武汉的城市常住人口超过了1000万人,辐射半径200公里左右,孝感、鄂州、咸宁、黄石、黄冈、天门、仙桃、潜江等在其辐射范围内。长株潭虽包含三个行政区,但从三者之间的距离看,就是一座“组团式城市”,人口规模也已超过1000万,益阳、萍乡、娄底、衡阳等在其辐射范围内。南昌的城市常住人口已超过500万,辐射半径150公里左右,九江、鹰潭、抚州等在其辐射范围内。由于都市圈的范围超过了核心城市的管辖范围,就需要在体制上进行改革,建立合作机制,统一规划,共同建设基础设施。都市也就是都市圈的核心城市,要发挥引领和带动作用,主动消除行政分割,不仅带动周边城市的发展,也要带动周边农村的发展。周边城市要主动承接核心城市的产业转移,实现错位发展。2019年,国家发改委发布的《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》指出:“建设现代化都市圈是推进新型城镇化的重要手段,既有利于优化人口和经济的空间结构,又有利于激活有效投资和潜在消费需求,增强内生发展动力。”并提出,建设轨道上的都市圈,实现都市圈同城化。所谓同城化,就是不在一个城市,但像在一个城市。一个必要条件就是,建立都市与周边城市的轨道交通体系,促进产业链向周边城市延伸,促进大中小城市和小城镇协调发展。规划建设现代化都市圈在实现经济高质量发展、促进区域协调发展、推进乡村振兴、形成布局合理的城市群等方面都具有重要的现实意义。

没有都市圈,就没有城市群

长江中游城市群的范围取决于三大都市圈是否耦合

一到几个都市圈和城市圈,会共同构成城市群。城市群是历史形成的,不是规划出来的,因为城市群里的城市历史都很长,有的上千年,有的几百年。由于城市规模迅速扩大,交通条件根本改善,经济联系不断加强,才逐步形成城市群这一空间形态。某种程度上讲,城市群是被发现的。这其中有一个重要的逻辑关系:没有都市圈,就没有城市群,城市群是都市圈和城市圈耦合的结果。城市群这一空间形态是由法国学者戈特曼发现的。他发现美国大西洋沿岸有很多规模较大的城市,如纽约、波士顿、费城、华盛顿等,每一个城市都有一个城市圈,彼此融合在一起,很难分开,就创造了一个新概念,中国学者开始译为“都市连绵区”,后来将这种空间形态统一称为“城市群”,并写入国家“十一五”规划纲要。1976年,戈特曼提出世界已有六大城市群,分别是美国大西洋沿岸城市群、北美五大湖城市群、日本北海道城市群、欧洲西北部城市群、英国东南部城市群和中国长三角城市群。这一认识被中国多数学者认同,并把这六大城市群称为“世界级城市群”。至于世界级都市圈,暂时还没有权威学者进行排序,也没有排序标准,但可以探讨研究。城市群的范围大小取决于核心城市的规模,城市之间的距离和城市之间的经济联系。经济联系除了人流、物流、资金流、信息流之外,还有产业链条的延伸,经济要素的无障碍流动。一般来说,按照城市辐射半径画圈,构成一个城市圈,如果和都市圈有部分重合的话,说

明这几个城市拥有共同的腹地,彼此有合作的必要,就应划入城市群的范围。如果城市之间距离较远,城市规模不大,经济联系不太密切,城市圈和都市圈之间有明显的断裂带,就不应划入城市群的范围。长三角城市群是中国经济体量最大的城市群,由多个都市圈构成,涵盖超大城市、特大城市、Ⅰ型大城市、Ⅱ型大城市等多种城市类型,县域经济比较发达。随着经济的发展,城市群的范围将有所扩大,但不可能扩张太快。成渝城市群,由重庆都市圈和成都都市圈以及绵阳、南充、泸州、宜宾城市圈耦合而成。长江中游城市群的范围如何界定,取决于武汉都市圈、长株潭都市圈和南昌都市圈是否耦合在一起,取决于城市之间的经济联系和交通基础设施的便捷程度。城市群形成之后,就需要规划。城市群中,城市规模有大有小,距离有近有远,竞争就非常激烈,如争相建机场、规划建设CBD和总部基地、建设国际大都市等。为了避免恶性竞争、发挥比较优势、实现功能分工,建立网络化的交通体系,就需要共同编制规划并建立城市群合作机制。“十五五”时期,城市群应提高一体化水平,克服行政分割,消除市场壁垒,杜绝恶性竞争,变单个城市的竞争力为城市群整体的竞争力。城市群内的超大城市和特大城市应辐射和带动周边地区的发展,继而对整个城市群起到引领作用。城市群内的其他城市,应发挥优势,与其他城市形成一定分工,强化其特定功能,并加强与其他城市的联系与合作。

作为中华民族的母亲河,万里长江的兴衰荣辱与国家命运紧密相连。抚今追昔,新时代长江大保护的十年经略,明显超越了传统意义上的水利工程或环境整治范畴,生动诠释了治水与治国的历史辩证法,直观展现了“绿水青山就是金山银山”的理论张力,是理解我们党新时代治国理政思想高度与实践力度的一扇关键窗口。

以水为镜,映照治国之道

一部治水史,半部治国史。古往今来,治国必先治水,治水方能安邦,治水始终是文明存续与国家治理的关键命题。正如习近平总书记深刻指出,“治水即治国,治水之道是重要的治国之道”。治水智慧奠定文明根基。大禹率众“疏川导滞”奠西夏邑,李冰父子“乘势利导”成就天府之国,郑国渠“溉泽卤之地四万余顷”奠定秦统一六国经济根基,东汉王景治黄“筑堤束水、河汴分流”换来八百年安澜。这些治水案例,都体现了道法自然、天人合一、与水共生的治水智慧及水利工程与文明生存发展的绑定关系。治水失序引发文明危机。中国古代水利失修,河道淤塞常与王朝末期吏治腐败、社会矛盾激化相伴而生,成为压垮政权的“最后一根稻草”。“万物各得其和以生,各得其养以成”,如果对自然规律不能科学认知与理性尊重,如果不能形成“天人相分、天行有常”的治理体系应对复杂水问题,必然动摇政权根基。历史镜鉴。系统性思维是核心。成功治水需统筹自然规律与社会需求,碎片化治理容易导致生态反噬。民生为本是根基。水利工程应当服务民生福祉,脱离民生的江河治理终将造成恶果。法治保障是关键。制度刚性约束往往决定治水成败。唐代《水部式》作为世界首部水利法典,以分水制度规范社会秩序;金代《河防令》体现了对责任追究和奖惩措施的共同关注,是现代“河长制”的雏形,也体现了一定的流域统筹治理前瞻性。

十年蝶变,奠基复兴伟业

万里长江历经峥嵘岁月洗礼和时代匠心呵护,正在经历深刻而持久的蝶变。从当下来看,扭转了“以邻为壑”传统痼疾,终结了“各自为政、污染转嫁”的历史循环;重构了人水关系,实现从“开发掠夺”到“和谐共生”的文明跃迁;变革了发展范式,破解了“化工围江”顽疾,有效推动了长江沿线绿色发展转型。从长远来看,为中华民族永续发展夯实了生态根基,优化了空间格局,积蓄了绿色动能、凝聚了磅礴力量,是复兴伟业不可或缺的行动自觉与坚实基础。生态退化态势根本扭转。沿江城市黑臭水体基本消除,长江流域水质优良断面比例从2016年82.3%提高到目前的超98%,干线连续五年全线保持Ⅱ类水质,直接惠及超4亿流域人口的水资源安全。实施“十年禁渔”,山水林田湖草沙一体化保护和修复工程大批实施,水生生物资源和生物多样性恢复向好。长江流域生态环境质量实现历史性改善,越来越多的标志性物种回归公众视野。发展动能实现绿色转型。关闭搬迁化工企业超千家,沿江建成世界最大清洁能源走廊。绿色航运加快发展,三峡水运新通道枢纽形成,智慧航道建设等助推航运效能不断优化,长江干线基本实现现代化“黄金水道”并稳居世界内河航运量第一位。绿色低碳产业、高新技术产业占比显著提升,培育出电子信息、高端装备等五大世界级产业集群。区域发展格局不断优化。长江经济带发展战略深入实施,东中西互动合作加强,11省市重点产业有机互融,区域融合实现重大提升。中心城市辐射带动作用增强,综合立体交通走廊建设加速,要素流动更加畅通,上中下游协同发展态势显现,长江经济带成为畅通国内国际双循环的主要通道。《长江经济带协调性均衡发展指数报告(2023—2024)》显示,党的十八大以来,长江经济带区域协调均衡发展水平持续优化,发展指数中位数已由2019年的0.8325提高到0.8512,呈现出总体向好态势。人民中心立场生动彰显。将解决突出生态环境问题(如黑臭水体整治、岸线修复)作为重大民生工程,“十四五”期间长江干流共清理整治2441个违法违规项目,腾退岸线162公里,建设331个水生生态监测点,诸多“幸福河湖”工程惠及亿万人民。14.5万有就业能力和意愿的退捕渔民实现转产就业,22万符合条件的退捕渔民参加基本养老保险,1.2万名生活困难渔民被纳入低保救助范围,实现“上岸稳得住、转产能致富”和“应帮尽帮、应保尽保”。新增大量滨江公园,将生态修复转化为群众“家门口的幸福”。

“四维”价值,贡献中国方案

长江大保护的战略性经略,是新时代我们党治国理政宏大叙事中的标志性篇章,见证着中华民族从治水到治国的文明进阶,为人类超越工业文明困境、迈向人与自然和谐共生的生态文明新阶段贡献了中国方案,其当代价值璀璨多维。理论价值。长江大保护以“天人合一”的东方智慧平衡发展与保护,以“系统治理”的辩证思维打破区域壁垒,以“共建共享”的民生理念凝聚治水合力,推动流域环境治理范式变革,初步探索出一条在发展中保护、在保护中发展的绿色现代化新路。它生动融合中华治水文明与马克思主义方法论,创造出“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路,将“自然生产力”理论具象化——“保护生态环境就是保护生产力”,实现了马克思主义自然观和发展观的时代化表达,是习近平生态文明思想的生动实践与理论结晶,标志着党治国理政理念在生态维度的重大跃升。实践价值。一方面,力求对症下药,药到病除。从生态系统整体性和长江流域系统性出发,将长江视为有机生命体,统筹山水林田湖草沙系统治理,推动上中下游加强协同联动,增强各项源头治理举措的关联性和耦合性。另一方面,力求既治已病,也治未病。坚持把修复长江生态摆在压倒性位置,确立“生态优先、绿色发展,共抓大保护、不搞大开发”的十八字治江方针,明确优化开发、重点开发、限制开发、禁止开发的空间管控单元,建立健全资源环境承载力监测预警长效机制。与此同时,推动河湖长制全面覆盖,探索实施跨省生态补偿机制,实施“四个统一”管理等机制创新(这些都纳入联合国教科文组织案例库)。上述成功实践验证了绿色发展的可行性,为超大流域治理、区域协调发展、绿色低碳转型发展提供了系统性解决方案。制度价值。根据新中国首部流域法律《中华人民共和国长江保护法》确立的“流域统筹、统一治理”原则,形成“1+N”规划政策体系和“4+1”工程指导意见,建立跨11省市协同机制,实行最严格的生态环境保护制度。其本质是通过高水平保护推动高质量发展,为现代化建设提供生态根基、经济动能与制度范本。这种国家主导的科学治水模式,不仅推动了生态优先、绿色发展与国家战略的深度协同,还从生态安全、经济转型、创新治理等维度赋能中国式现代化,为全球复杂生态系统治理提供了有益借鉴。文明价值。长江大保护从理念到行动,将人与自然看作一个不可分割的整体,把人类文明与自然生态有机联系起来,既支持人类生存自然也尊重自然生态伦理,既遵循自然规律又不否定人类合理利用自然的权利。它不仅兑现着中国共产党对文明赓续的庄严承诺,也是对“生态兴则文明兴”历史规律的深刻印证与当代回应;不仅展现了中华文明的时代活力与世界价值,也为共谋全球生态文明建设、共建人类命运共同体提供了思想启迪和东方智慧。(作者单位:中共湖北省委党史研究室)

长江大保护生动诠释治水与治国的历史辩证法



肖金成

中国国土经济学会理事长、国家发改委国土开发与地区经济研究所原所长、中国社会科学院研究生院博士生导师

超大城市

城区常住人口1000万以上

特大城市

城区常住人口500万—1000万

大城市

城区常住人口100万—500万

300万以上500万以下的城市为Ⅰ型大城市,100万以上300万以下的城市为Ⅱ型大城市

中等城市

城区常住人口50万—100万

小城市

城区常住人口50万以下

20万以上50万以下的城市为Ⅰ型小城市,20万以下的城市为Ⅱ型小城市

都市

超大城市、特大城市、Ⅰ型大城市都市是都市圈的核心都市圈是都市的辐射带动范围城市圈是城市的辐射带动范围

长江中游地区的三个都市圈

武汉都市圈
长株潭都市圈
南昌都市圈

一到几个都市圈和城市圈共同构成城市群

六大世界级城市群

美国大西洋沿岸城市群
北美五大湖城市群
日本北海道城市群
欧洲西北部城市群
英国东南部城市群
中国长三角城市群

制图 徐云