

长江经济带城市群可持续发展战略问题 与分级梯度发展重点

方创琳,周成虎,王振波

(中国科学院地理科学与资源研究所,北京 100101)

摘要:长江经济带是推动中国区域发展由“T”字型战略格局转变为新常态下“H”型战略格局的重要支撑带。长江沿江的六大城市群是推动长江经济带新型城镇化的空间主体,但在发育过程中存在着城市群空间范围界定脱离发育标准、带有强烈的政府主导性,整体发育程度弱于沿海城市群,越往上游城市群发育程度减弱,资源与生态环境保障形势严峻,城市群内部城市之间竞争大于合作,缺乏一体化统筹协调机制等问题。为此,应以流域一体化和交通一体化为主线,推进长江经济带城市群建设的一体化和市场化进程,构建“1+2+3”分级梯度发展的长江经济带城市群新格局;以差异化驱动力为支撑,因地制宜地突出各级各类城市群的发展优势与建设重点。未来,为确保长江经济带城市群可持续发展,应采取以下战略措施:成立长江经济带城市群一体化发展委员会,建立流域一体化的统筹协调机制;遵循城市群发育的科学规律,避免脱离实际催生扩大城市群;构建以城市群为战略桥墩的上下联动、以轴串群的流域生态经济带束簇状城镇体系;建立长江经济带城市群发展的公共财政制度和公共财政储备机制;加强长江经济带城市群发展的生态环境联防联控,建成生态型城市群;加快长江经济带城市群发展的创新驱动步伐,建设创新型城市群;重点建设一批支撑长江经济带城市群发展的重大工程和国家级新区。

关键词:城市群;“1+2+3”的城市群空间格局;现状问题;战略对策;长江经济带

1 引言

在经济全球化大背景下,城市群已经成为世界经济重心转移的重要承载地,全球城市群的发育正在进入21世纪的中国时代。在此背景下,中国城镇化进程就成了21世纪全球科学界、政治界以及社会公众关注的焦点问题(Tabuchi, 2013)。城市群担当起了中国在国际化分工与全球竞争体系中的基本地域单元和区域重要增长极(方创琳等, 2014)。目前,国外城市群已经发育到成熟阶段,面临的问题与压力小,其相关研究主要集中在城市群内部的人文社会结构方面(Alfaro et al, 2014; Schlecht et al, 2015)。中国的快速城市化进程促进了城市群的发育。1990年代开始,城市群的基本内涵、范围界定

(方创琳, 2009)、动力机制(吴启焰, 1999)、空间结构(姚士谋等, 2006)、发育测度(方创琳, 2014)、发展阶段(叶磊等, 2012)、生态环境效应(黄金川等, 2003; Wang et al, 2015)等成为政府和研究者关注的热点内容。针对当前中国城镇化存在的突出问题,《国家新型城镇化规划(2014-2020)》提出,未来城市群的选择与发展要严格遵循国家新型城镇化规划、全国主体功能区规划和全国城镇体系规划(Fang et al, 2015),并根据国家新型城镇化的政策作用分区,培育形成“5+9+6”(5个国家级城市群、9个区域性城市群和6个地区性城市群)的“以轴串群、以群托轴”中国城市群空间结构新格局(方创琳, 2014)。长江经济带是国务院依托长江黄金水道打造的以城市群为主体形态的中国经济新支撑带,是国家经济格局

收稿日期:2015-10;修订日期:2015-11。

基金项目:2015年中国科学院学部咨询评议项目“长江经济带重大战略问题研究”;国家自然科学基金重大项目(41590840, 41590842);国家自然科学基金重点项目(71433008)。

作者简介:方创琳(1966-),男,甘肃庆阳人,研究员,主要从事城市发展与规划研究,E-mail: fangcl@igsnrr.ac.cn。

引用格式:方创琳,周成虎,王振波. 2015. 长江经济带城市群可持续发展战略问题与分级梯度发展重点[J]. 地理科学进展, 34(11): 1398-1408. [Fang C L, Zhou C H, Wang Z B. 2015. Sustainable development strategy and priorities of spatially differentiated development of urban agglomerations along the Yangtze River Economic Belt[J]. Progress in Geography, 34(11): 1398-1408.]. DOI: 10.18306/dlkxjz.2015.11.007

规划的重大战略决策。

2 长江经济带新型城镇化的战略地位与空间主体

长江经济带的空间范围东起上海、西至云南, 涵盖上海、江苏、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、重庆、四川、云南和贵州 9 省 2 市(图 1)。总面积 205.7 万 km², 占全国的 21.27%。是中国横跨东中西不同类型区域的巨型经济带, 也是世界上人口最多、产业规模最大、城市体系最为完整的流域经济带, 在国家经济发展和新型城镇化发展中发挥着十分重要的战略作用。2014 年长江经济带总人口 5.84 亿人, 占全国的 42.71%, 其中城镇人口 3.17 亿人, 占全国城镇总人口的 42.32%。

2.1 长江经济带新型城镇化的战略地位

从战略意义分析, 2014 年长江经济带 GDP 总量 28.46 万亿元, 占全国的 44.71%, 平均经济增长速度为 8.77%, 快于全国(7.3%)、东部地区(8%)、中部地区(7.92%)、西部地区(8.76%)和东北地区(5.96%)(表 1), 是各大板块中经济增长速度最快的。可见, 长江经济带是国家新型城镇化发展的主体和国家经济增长的主要支撑, 长江经济带新型城镇化的成

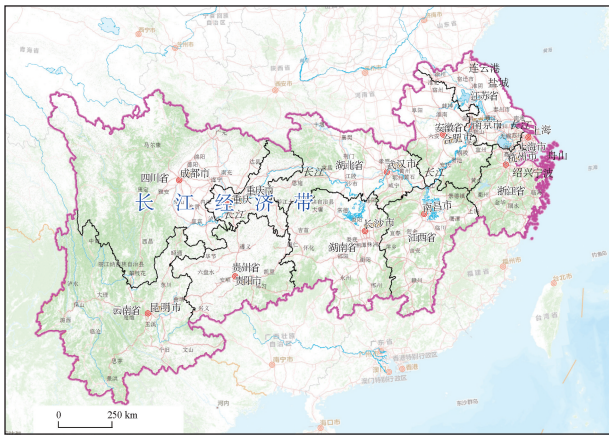


图 1 长江经济带的空间范围示意图
Fig.1 Spatial scope sketch map of the Yangtze River Economic Belt (YREB)

败直接决定着国家新型城镇化的安全与成败。在由西部丝路轴线、中部沿江轴线和东部沿海轴线三条主轴线组成的中国城乡发展“H”型空间格局中, 长江经济带作为唯一的東西向横轴, 也是推动中国区域发展格局由“T”字型长期主导的战略格局转变为适应新常态的“H”型战略格局的重要支撑带。

改革开放以来, 长江经济带的城镇化水平从 1978 年的 14.81% 提高到 54.28%, 大体与全国平均水平持平(54.77%)。根据城镇化发展的阶段性规律判断, 长江经济带目前尚处于城镇化快速成长阶段。从城镇密度分析, 该带现有 9071 个城镇, 城镇密度为 44.25 个/万 km², 超出全国城镇密度(20.96 个/万 km²)1 倍多。可见, 长江经济带是一个城市与城镇高度密集带, 也是未来高密度城镇化集聚地区。长江经济带城镇体系等级规模结构形成了“顶端小、底端大”的金字塔型格局, 下游地区城市职能分工互补性强, 中上游地区尚未形成互补的职能分工体系。城镇体系空间分布不均衡, 空间运行成本高, 城镇化发展质量下游高于中上游。城镇化发展对流域资源环境产生了越来越大的压力。

2.2 长江经济带新型城镇化的空间主体

长江经济带自下游往中上游, 目前已形成了长江三角洲、江淮、长江中游、成渝、黔中和滇中 6 个规模和发展阶段不同的城市群, 在长江经济带新型城镇化与经济社会发展中发挥着十分重要的作用。

2.2.1 城市群是长江经济带新型城镇化的主体

以“流”空间支撑的信息经济已经成为全球新的经济业态, 资本与生产技术在“流”空间迅速向全球扩张, 产品价值链的各个环节被快速分解到全球区域(方创琳, 2011)。城市群作为中国推进新型城镇化的主体形态, 已经成为国家和地区适应与参与全球竞争和塑造国际城市体系地位的支撑平台。依附于全球最长的长江内河航道, 以长江三角洲世界级城市群为龙头的长江经济带表现出强劲的发展势头。2014 年, 长江经济带城市群集中了全国 30% 的总人口和 37% 的城镇人口, 其城镇化水平达 56.65%, 分别比长江经济带和全国高 3 个百分点和

表 1 2014 年全国及不同地区平均经济增长速度对比分析表
Tab.1 China's national and regional average economic growth rate in 2014

地区	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区	长江经济带
空间范围	31 个省市自治区	10 个省市	6 省	12 省市	3 省	11 省市
平均经济增长速度/%	7.3	8.0	7.92	8.76	5.96	8.77

资料来源:根据中国及各省 2014 年国民经济和社会发展统计公报计算得到。

1.8个百分点,其中长三角城市群的城市化水平达71.42%,高出全国水平6.7个百分点。城市化水平较低的滇中城市群(52.48%)和黔中城市群(49.13%)分别比所在云南省(39.31%)和贵州省(37.83%)高13.17和11.3个百分点。作为长江经济带和所在地区的新型城镇化先行区,上述六大城市群分别在东、中、西三大区域成为带动长江经济带和全国新型城镇化战略发展的主体。

2.2.2 城市群是长江经济带经济增长战略核心区

城市群是长江经济带竞争力的核心区和中国内引外出的重要枢纽与门户。2014年,长江经济带六大城市群以占45.31%的土地承载了长江经济带70.98%的人口、82.85%的GDP、77.75%的固定资产投资和93.04%的实际利用外资总额。因此,六大城市群作为引领长江经济带参与全球竞争与“一带一路”建设的地域单元,将成为长江经济带经济增长的战略核心区和未来增长最具潜力和活力的地区。

2.2.3 城市群是长江经济带的重点开发区和优化开发区

基于资源环境承载力的主体功能区划是中国特色新型城镇化道路的空间基础与主导路径。城市群作为长江经济带经济发达的地区,资源环境承载能力较大,开发强度与未来发展潜力均较高(方创琳,2014)。根据《全国主体功能区规划》方案,长江经济带城市群可分为两类,一是开发程度较高、资源环境承载压力较大的长江三角洲城市群为优化开发区;二是发展程度较高且资源环境承载力较大的江淮城市群、长江中游城市群、成渝城市群、黔中城市群和滇中城市群均为重点开发区。可见,长江经济带六大城市群中有5个在《全国主体功能区规划》中被列为重点开发区。

2.2.4 城市群是长江经济带环境污染最为严重和亟待重点治理地区

长江经济带快速城镇化进程伴随着大量的能源消费,对资源环境产生了巨大压力。2013年,长江经济带能源消费总量达16.90亿t标准煤,占全国的45.08%,且2000年以来每年以9.2%的速度增长。2013年,六大城市群废水排放量67.07亿t,工业SO₂排放量456.35万t,工业烟尘排放量135.43万t;固体废弃物产生量5.02亿t,分别占长江经济带的17.81%、64.60%、37.95%和51.17%。可见,城市群是长江经济带环境污染最为严重的地区和亟待重点治理的地区。

3 长江经济带城市群发育的空间格局与可持续发展问题的总体判断

3.1 长江经济带“1+2+3”的城市群空间格局

长江经济带城市群包括1个世界级城市群(长江三角洲城市群)、2个国家级城市群(长江中游城市群和成渝城市群)和3个地区性城市群(江淮城市群、滇中城市群和黔中城市群),形成了“1+2+3”分级梯度发展的城市群空间组织格局。其中:长三角城市群由上海、南京、无锡、常州、苏州、南通、扬州、镇江、泰州、杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴、舟山、台州共16个城市构成;长江中游城市群由武汉、黄石、鄂州、孝感、黄冈、咸宁、仙桃、潜江、天门、襄阳、宜昌、荆州、荆门,长沙、株洲、湘潭、衡阳、岳阳、益阳、常德、娄底、南昌、九江、景德镇、鹰潭、新余、抚州、宜春、萍乡、上饶、吉安共31个城市组成;成渝城市群由重庆(包括万州、涪陵、渝中、大渡口、江北、沙坪坝、九龙坡、南岸、北碚、万盛、渝北、巴南、长寿、江津、合川、永川、南川、双桥、綦江、潼南、铜梁、大足、荣昌、璧山、梁平、丰都、垫江、忠县、开县、云阳、石柱31个县区)、成都、德阳、绵阳、眉山、资阳、遂宁、乐山、雅安、自贡、泸州、内江、南充、宜宾、达州、广安共16个城市组成;江淮城市群由合肥、芜湖、蚌埠、淮南、安庆、池州、铜陵、马鞍山、滁州、宣城共10个城市构成;滇中城市群由昆明、曲靖、玉溪、楚雄共4个城市构成;黔中城市群由贵阳、遵义、安顺、毕节、凯里(黔东南州县级市)、都匀(黔南州县级市)共6个城市构成(图2)。

2014年,长江经济带六大城市群总面积93.21万km²,分别占长江经济带和全国总面积的45.31%、9.71%;总人口4.92亿人,分别占长江经济带和全国的70.98%、29.68%;城镇人口3.17亿人,分别占长江经济带和全国的72.54%、30.69%;地级城市个数83个,占长江经济带地级市总数的65.87%;GDP共23.58万亿元,分别占长江经济带和全国的82.85%和37.05%;固定资产投资共16.36万亿元,分别占长江经济带和全国的77.75%、31.90%;实际利用外资1183亿美元,分别占长江经济带和全国的93.04%、92.08%(表2)。可见,长江经济带城市群是长江经济带新型城镇化的主体,是长江经济带经济增长的战略核心区和未来增长最具潜力与活力的地区,是长江经济带主体功能区中的重点开发区和优化开发区,也是长江经济带环境污染较为严重和

亟待重点治理的地区。

3.2 长江经济带城市群可持续发展问题的总体判断

3.2.1 沿江城市群空间范围界定带有强烈的政府主导性,脱离了城市群发育的基本标准

城市群遵循循序渐进的自然成长规律,是资源、产业、技术、投资、区位,以及全球化、工业化、信息化、市场化、高铁化、新政策等多种驱动力复合作用的结果,具有显著的发育阶段性和空间连续性特征。城市群形成发育的基本标准有 9 项,即城市数量 ≥ 3 个、500 万人口以上特大城市数量 ≥ 1 个、人口总规模 ≥ 2000 万人、城市化水平 $\geq 50\%$ 、人均 GDP ≥ 10000 美元、非农产业产值比率 $\geq 70\%$ 、核心城市 GDP 中心度 $\geq 45\%$ 、经济密度 ≥ 1500 万元/km²、经济外向度 $\geq 30\%$ (表 3)(方创琳, 2009)。

按照 2/3 以上指标达到发育标准的基本原则判定,长江经济带的 6 个城市群中只有长江三角洲城市群、长江中游城市群、成渝城市群和江淮城市群达到发育标准,而黔中城市群和滇中城市群尚未达到标准。由此可见,城市群空间范围界定带有强烈的政府主导性,脱离了城市群发育的基本标准。黔中和滇中城市群因其所处的特殊地理区位使得国

家将其纳入中国城市群结构体系,并按城市群建设模式来培育,目的在于带动中国西部地区和少数民族地区经济社会的快速发展。

3.2.2 沿江城市群整体发育程度弱于沿海城市群

都市区是城市群的基本构成单元,也是反映城市群发育程度的重要参照(黄金川, 2015)。以全国

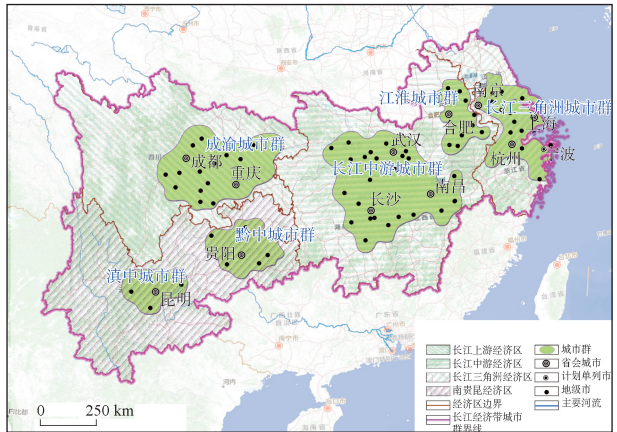


图2 长江经济带城市群的空间格局与范围示意图
Fig.2 Spatial distribution of urban agglomerations in the Yangtze River Economic Belt (YREB)

表 2 2014 年长江经济带城市群“1+2+3”空间格局及主要指标统计比较表

Tab.2 Main statistics and the “1+2+3” spatial distribution of urban agglomerations in the Yangtze River Economic Belt (YREB) in 2014

级别及 城市群名称	地市数 量/个	总面积 /万 km ²	总人口 /亿人	GDP /万亿元	第一产业增 加值/亿元	第二产业增 加值/亿元	第三产业增 加值/亿元	全社会固定资 产投资/万亿元	实际利用外 资/亿美元	城镇化 水平/%
1 个世界级 长三角城市群	16	11.08	0.98	10.58	0.31	4.84	5.42	5.37	601.81	71.42
2 个国家级 长江中游城市群	31	35.00	1.26	6.00	0.64	3.14	2.23	4.75	232.58	53.64
成渝城市群	16	23.95	1.10	4.07	0.41	2.04	1.63	3.28	216.63	48.86
3 个地区级 江淮城市群	10	8.06	0.33	1.56	0.14	0.90	0.52	1.65	98.13	56.95
滇中城市群	4	9.60	0.18	0.72	0.08	0.35	0.30	0.54	23.87	52.48
黔中城市群	6	5.51	0.21	0.65	0.07	0.27	0.31	0.76	10.26	49.13
长江经济带城市群小计	83	93.21	4.06	23.58	1.65	11.52	10.41	16.36	1183.28	56.65
长江经济带城市群占 长江经济带的比重/%	65.87	45.31	70.98	82.85	69.36	86.30	81.67	77.75	93.04	
长江经济带城市群占 全国比重/%	12.44	9.71	29.68	37.05	28.30	42.45	33.92	31.90	92.08	

表 3 2014 年长江经济带城市群发育程度主要判断指标统计比较表

Tab.3 Main indicators of urban agglomeration development in the Yangtze River Economic Belt (YREB) in 2014

城市群名称	城市数 量/个	500 万以上特大 城市数量/个	人口规模 /万人	非农产值 比率/%	核心城市 GDP 中心度/%	城市化 水平/%	人均 GDP /美元	经济密度 /万元/km ²	经济 外向度/%	达标 程度/%
长三角城市群	16	9	9823	97.03	39.32	71.42	16912	9547	77.44	87.5
长江中游城市群	31	4	13117	89.40	34.88	53.46	7404	1766	12.53	75.0
成渝城市群	16	3	11019	90.01	59.79	48.86	5800	1698	25.20	75.0
江淮城市群	10	3	3328	91.11	33.10	56.95	7356	1932	17.91	75.0
滇中城市群	4	1	1771	58.80	51.22	52.48	6429	755	17.17	50.0

283个地级市和2003个县级行政单位(市辖区除外)为研究对象,借鉴中国城市群发育格局识别的研究成果(黄金川, 2014),构建都市区和城市群空间一体化范围的界定标准,运用ArcGIS平台揭示长江经济带和沿海城市群的都市区发育空间格局特征,即按发育程度将全国城市集聚区分为城市群地区、准城市群地区、联合都市区和都市区四种类型区域。其中长江经济带城市群包括长江三角洲、长江中游、成渝、江淮、黔中和滇中城市群;沿海城市群除长三角城市群之外,还包括辽中南、京津冀、山东半岛、海峡西岸、珠江三角洲和广西北部湾城市群。计算结果显示,沿江城市群规划范围内发育的都市区面积占规划区面积的平均比例为35.89%,沿海城市群为36.22%;沿江城市群^①规划范围内发育的都市区人口占规划区总人口的平均比例为66.56%,沿海城市群为70.91%;沿江城市群的GDP平均比例为82.63%,沿海为86.12%。沿江城市群整体发育程度明显低于沿海城市群。

3.2.3 沿江城市群发育极不平衡,上中下游城市群发育程度差异大,越往上游发育程度越弱

受长江经济带沿江的自然地理条件、经济地理区位、航道开发与运输能力、沿江城市的综合实力以及国家区域开发政策等因素的影响,长江经济带六大城市群发育极不平衡,上中下游城市群发育程度差异大,越往上游发育程度越弱。长三角城市群和江淮城市群地处长江经济带下游,2014年城镇化水平达64.19%,而长江中游城市群平均城镇化水平为53.64%,长江上游成渝、滇中和黔中城市群平均值仅为50.16%,城镇化水平越往长江上游地区越低;同样,下游城市群的GDP、固定资产投资和实际利用外资分别为12.14万亿元、7.02万亿元和699.94亿美元,中游城市群分别为6万亿元、4.75万亿元和232.58亿美元,而上游3个城市群总和为5.44万亿元、4.58万亿元和250.76亿美元。滇中和黔中城市群的3个指标占长江经济带城市群的比例均低于5%(图3-4)。可见,长江经济带上、中、下游城市群发育具有很大的空间差异。

3.2.4 沿江城市群发育以长江为主动力,文化驱动力薄弱

长江经济带是以沿江产业为主的中国内河经

济带。沿江城市群发育的主动力是长江水系及其沿江港口城市、航运系统及其配套的综合交通体系。目前,长江经济带城市群的产业体系主要以长江航运产业为支撑,如沿江分布的钢铁产业集群,包括下游的上海宝钢、马鞍山的马钢,中游的武汉武钢,上游的重庆重钢和攀枝花的攀钢。另外,长三角城市群已经形成长江口造船产业,轨道交通装备与工程机械制造等重型机械产业基地;长江中游城市群主导产业正由水运依附型的钢铁、石油化工、有色金属等产业向汽车轨道交通装备、工程机械制造、电子信息等产业转变;成渝、滇中、黔中城市群虽然受长江主航道条件限制,但长江航运、水电依附型的装备制造、能源产业在区域经济发展中占有较大的比重。随着长江经济带国家战略的实

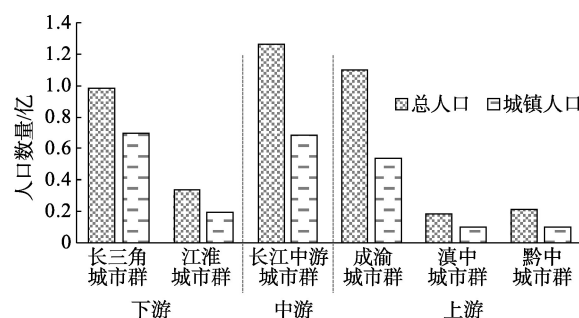


图3 2014年长江经济带城市群上中下游的总人口与城镇人口对比图

Fig.3 Total population and urban population of the urban agglomerations in the upper-, middle-, and lower reaches of the Yangtze River Economic Belt (YREB) in 2014

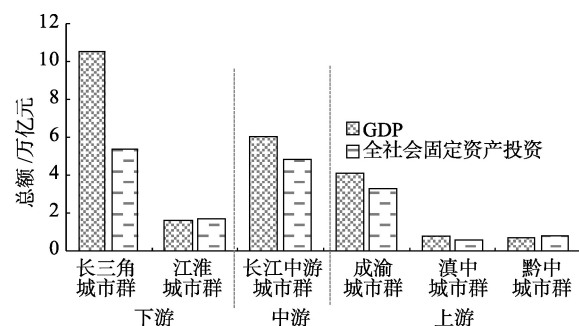


图4 2014年长江经济带城市群上中下游GDP与固定资产投资对比图

Fig.4 GDP and fixed-assets investment of urban agglomerations in the upper-, middle-, and lower-reaches of the Yangtze River Economic Belt (YREB) in 2014

①沿江城市群包括长江三角洲、长江中游、成渝、江淮、黔中和滇中城市群;沿海城市群包括长江三角洲、辽中南、京津冀、山东半岛、海峡西岸、珠江三角洲和广西北部湾城市群。

施,沿江城市群产业体系呈现出动力多元化的发展态势,依托航运产业体系和综合交通体系衍生和延伸的汽车装备制造、生物医药、电子信息、商贸物流、纺织服装、食品等战略性新兴产业快速发展。相比之下,目前长江经济带城市群文化驱动力薄弱,历史闻名的长江下游吴越文化圈、中游的楚湘文化圈、上游的巴蜀文化圈尚未发挥驱动作用,文化要素流动对经济社会建设的支撑拉动需要深入挖掘。

3.2.5 沿江城市群发展面临的资源与生态环境保障形势严峻

长江经济带资源丰富,但存在极大的区域差异与供给消费错位。2013年长江经济带国土面积占全国21.27%,但水、耕地、森林、矿产和能源资源占全国的比重分别为39.47%、34.42%、40.77%、33.21%和87%。从流域来看,水资源、耕地、森林和矿产资源从上游向下游递减,但资源与能源消费则与之相反。其中,2013年长江上游矿产资源是下游的24倍,但下游的能源消费则是上游的1.5倍;上游的水资源量是下游的4倍,但下游的城市用水总量(749.62亿 m^3)是上游的(45.79亿 m^3)的16.37倍。生态环境保障存在同样的供给与消费错位的特征,如下游的废水排放量(37.52亿t)是上游(11.91亿t)的3.15倍,工业 SO_2 排放量和工业烟尘排放量分别为上游的1.2倍和1.5倍,导致中下游地区城市群成为大面积雾霾污染集中区(方创琳,2014)。沿江城市群是长江经济带生态环境问题高度集中且激化的高度敏感地区,面临着严峻的资源与生态环境保障形势。

3.2.6 沿江城市群内部各城市之间的竞争大于合作,缺乏一体化的统筹协调机制

长江经济带横跨东中西三大地带和11个省市,地域广阔,区域差异大,上中下游省市发展状况与合作诉求迥异。一是诉求各异。长江经济带地区虽然建立了一些区域合作组织,如1980年代成立的长江沿岸中心城市协调会,成员众多,级别不同,有直辖市、省会城市、地级市等,地域跨度大,诉求不一,难以开展实质性的合作。二是协调机制不完善。城市群之间和内部城市合作大多通过高层互访、定期联席会议、设立合作办事机构等,既没形成自上而下的行政效力,又无相应的机制保障,难以承担协调职能。三是监督保障缺失。以签订合作协议或彼此间口头承诺等形式形成的合作内容,缺乏硬性的监督和约束,使得政府间合作多流于形

式。四是区域竞争大于合作。由于城市群地处流域的不同区位,极易造成边界区域边缘化、流域污染的跨行政区转嫁等问题难以监督、协调与管理;另外各地在招商引资、港口建设、产业引进等方面多陷入土地、财税等方面优惠政策的恶性竞争,导致地方和国家利益受损。例如,近年长江沿岸众多省市相继开通中欧国际铁路货运班列,相互低价揽货,过度竞争,造成资源极大浪费。因此,建立沿江城市群统筹协调机制迫在眉睫。

4 长江经济带城市群分级梯度发展的战略重点

4.1 将城市群作为长江经济带新型城镇化主体,构建“1+2+3”梯度发展的长江经济带城市群新格局

根据长江经济带六大城市群的发展现状、潜力和国家总体发展战略的要求,将长江三角洲城市群建成长江经济带具有国际影响力的世界级城市群,在更高层次上参与国际合作和竞争,发挥其对全国经济社会发展的重要支撑和引领作用;将长江中游城市群和成渝城市群建成长江经济带上两个具有国家影响力的国家级城市群,成为推动国土空间均衡开发、引领中西部区域经济发展的重要增长极;将江淮城市群、滇中城市群和黔中城市群建成长江经济带具有区域竞争力的地区性城市群,成为集聚产业与人口、承接产业转移,依托优势资源发展特色产业,推动所在省区新型工业化和城镇化进程的集聚中心。最终,形成“1+2+3”梯度发展的长江经济带城市群新格局(图5)。远景将江淮城市群与长江三角洲城市群融为一体,形成新的世界级长江三角洲城市群。

4.2 以流域一体化和交通一体化为主线,推进长江经济带城市群建设的六大一体化发展进程

长江经济带作为典型流域经济形态,是中国乃至世界上最重要的流域经济带,而城市群是流域经济带的主体平台。以流域一体化理念统筹长江经济带六大城市群协调发展,将当前经济带“区划经济”转变为“区域经济”;以交通一体化理念打造以长江黄金水道为轴,高速铁路网、高速公路网、航空网和管道网等构成的综合交通网络体系,推进长江经济带城市群建设的沿江城镇体系一体化、沿江产业发展与布局一体化、沿江基础设施一体化、沿江区域性市场一体化、流域上中下游生态建设与环境保

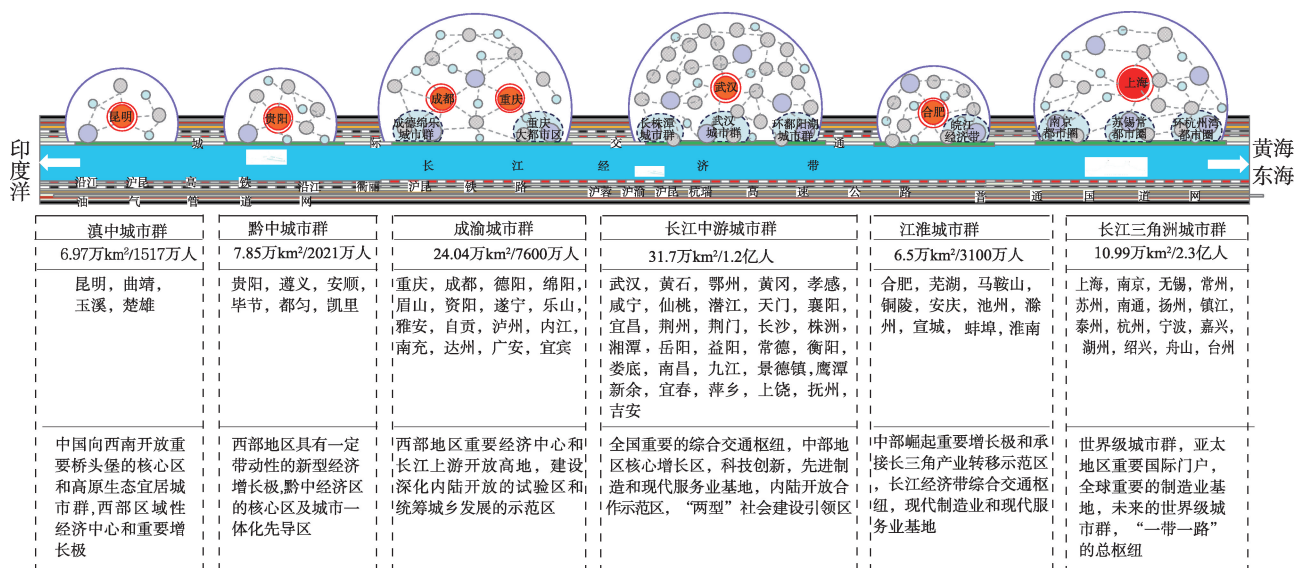


图5 长江经济带以带串群的1+2+3城市群发展格局示意图

Fig.5 The spatial pattern of the “1+2+3” urban agglomerations in the Yangtze River Economic Belt (YREB)

护一体化、沿江社会发展与基本公共服务一体化。

4.3 以差异化驱动力为支撑,因地制宜突出各级城市群发展优势与建设重点

长江经济带城市群分级梯度发展的核心是城市群之间的产业分工合作。围绕世界级城市群—国家级城市群—地区性城市群在全球和国家劳动地域分工中所承担的不同功能与分工,以《国务院关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见(国发〔2014〕39号)》及《长江经济带综合立体交通走廊规划(2014-2020年)》为指导,突出每个城市群的发展重点。

4.3.1 长江三角洲城市群

充分发挥上海国际经济、金融、贸易、航运中心和国际大都市的龙头作用,依托沪宁、沪杭甬高新技术产业带和现代服务业发展带,构建具有全球影响力的先进制造业基地和现代服务业基地,打造国际竞争力的世界级城市群和丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路经济带的总枢纽;成为拉动长江经济带崛起和推动经济带新型城镇化进程的龙头型城市群。

4.3.2 长江中游城市群

按照国务院批准的《长江中游城市群发展规划》方案,强化武汉、长沙、南昌中心城市的辐射带动功能,推进武汉城市群、环长株潭城市群、环鄱阳湖城市群融合发展,资源优势互补、产业分工协作、城市互动合作,将长江中游城市群建成全国重要的

综合交通枢纽,科技创新、先进制造和现代服务业基地,“两型”社会建设引领区,全国资源节约型和环境友好型社会示范区,中西部新型城镇化先行区和内陆开放合作示范区,形成引领中部地区崛起的核心增长区和中国经济增长与转型升级的重要引擎,成为支撑长江经济带发展并具有一定国际竞争力的龙腰型城市群。

4.3.3 成渝城市群

发挥重庆和成都核心城市的双引擎带动引领作用,以及两江新区和天府新区的产城融合功能,依托沿长江、成绵乐、成渝等重要交通走廊,重点建设成渝主轴线和成绵乐(成都—绵阳—乐山)次轴线,建成全国重要的高新技术产业、先进制造业和现代服务业基地,科技教育、商贸物流、金融中心和综合交通枢纽,打造长江经济带与“一带一路”战略的重要支点与纽带,西部地区重要经济中心、长江上游开放高地,建设深化内陆开放的试验区和统筹城乡发展示范区,形成支撑长江经济带上游地区发展的龙尾型城市群。

4.3.4 江淮城市群

以合肥为中心向东发展,作为长江三角洲地区经济向西辐射的“腹地城市群”,依托皖江,深化与长三角融合互动,重点建设皖江发展轴,推进合肥—淮南同城化、芜湖—马鞍山同城化和铜陵—池州一体化,鼓励沿江城市跨江发展,加强与周边城市群联系合作,将江淮城市群建成长三角拓展发展空

间的优先区、长江经济带协调发展的区域战略支点和引领中部地区崛起的重要增长极,建成国家中部地区承接东部地区产业转移的门户城市群,成为长江经济带龙头型城市群的有机组成部分。

4.3.5 滇中城市群

以昆明为中心,以滇中新区为产城融合发展平台,重点建设曲靖—昆明—玉溪、昆明—楚雄发展轴,推进一体化发展,建设面向中国—东盟自由贸易区开放的区域性国际交通枢纽和全国重要的特色资源深加工基地和文化旅游基地,建成中国向西南开放重要桥头堡的核心区、国际门户枢纽和高原生态宜居的龙尾型城市群,成为云南加快发展的引擎和区域协调发展的重要支撑点。

4.3.6 黔中城市群

以贵阳市为核心,以贵安新区为依托,推动贵安一体化先导区建设,重点建设贵安一体化地区,将其建成为黔中城市群的都市核心区,建设遵义—贵阳—安顺主轴带,有序建设贵阳—毕节次轴带和贵阳—都匀—凯里次轴带,形成“一核三带”的空间格局。建成全国重要的能源原材料和特色轻工业基地,西部地区具有一定带动性的新型经济增长极,黔中经济区的核心区及城市一体化先导区,贵州省新型城镇化的核心平台,生态文明的内陆开放型城市群,建设成为智慧低碳、生态文明宜居的龙尾型城市群。

4.4 以市场化运行机制为纽带,加快推进长江经济带城市群发育的市场化进程

行政分割是推进长江经济带城市群协同发展的最大障碍,城市群选择与培育的政府主导性也是限制长江经济带城市群一体化进程的重要因素。因此,建议逐步淡化中国城市群选择和培育过程中政府主导的浓厚色彩,发挥市场机制在城市群形成发育中的主体作用,坚持“市场主导、政府引导、企业主体、资源共用、市场共通、利益共享”的原则,以市场为纽带,着力打破地区封锁和行业垄断,根据城市发展需求和市场需要,调控长江经济带入群的城市数量和个数,避免过多的行政干预,按照市场运行规律,建设市场主导型城市群。以市场为纽带,推动长江经济带城市群形成规划同编、产业同链、城乡统筹、市场同体、金融同城、信息同享、科技同兴、生态同建、污染同治的经济共同体、市场共同体和环保共同体(方创琳, 2014)。

5 长江经济带城市群可持续发展的对策建议

5.1 成立长江经济带城市群一体化发展委员会,建立流域一体化的统筹协调机制

建议借鉴京津冀协同发展的统筹协调机制与管治模式,在国家层面成立长江经济带城市群一体化发展委员会。以决策层和执行层的工作机制协调推进长江经济带城市群的建设。决策层由由国务院领导担任领导小组组长,由11省市政府省(市)长任副组长,建议11省市轮流作为领导小组联席会议主席方,每年召开一次会议,研究确定重大合作事项和年度工作计划,协调、指导和推动重大合作项目;执行层由11省市发改部门设立联络处,负责收集情况、综合协调、沟通联系、督促落实及日常事务。原则上每年召开一次工作会,由主席方联络处牵头组织,负责协调落实联席会议定事项,协商制定年度计划草案,协调推进合作中的有关事项。流域上中下游独立成立3个区域性城市群协调发展领导小组,协商推进区域内城市群带共性的合作事项。其中,长江上游协领导小组成员包括渝川贵云省市政府,负责成渝城市群、滇中城市群和黔中城市群的一体化发展工作;中游地区领导小组成员包括鄂湘赣省政府,负责长江中游城市群的一体化发展工作;下游地区领导小组成员包括沪浙苏皖4省市,负责长三角城市群和江淮城市群的一体化工作;上、中、下游各省市轮流作为联席会议主席方,在国家领导小组的指导下,协调落实长江经济带一体化重大事项。其工作机制同样包括决策层和执行层。

5.2 遵循城市群发育的科学规律,避免脱离实际催生扩大城市群

在分类分级建设长江经济带城市群过程中,建议采取定性定量相结合的系统集成方法,适当照顾行政区划的完整性,科学识别出每一个城市群的空间范围,科学测算城市群地区的资源环境承载力和资源环境保障程度,以此为基础编制好与资源及生态环境承载力相适应的长江经济带城市群发展总体规划(方创琳等, 2014),明确长江上、中、下游地区每个城市群作为国家不同层级经济增长中心的发展目标、空间结构和开发方向,明确每个城市群承载的“底线”和发展的“上线”,将城市群经济增长对长江流域带来的资源环境代价最低化,将流域资

源环境对城市群发展的约束性最低化,依资源生态环境承载力和容量阈值确定资源节约型和环境友好型城市群的建设路径。同时要充分认识长江经济带城市群建设的长期性和艰巨性,要遵循城市群发育的阶段性规律,逐步培育、持续建设,避免操之过急、一哄而上,把“滥圈滥划、扩容贪大、拔苗助长、无中生有、拼凑成群”等一系列亟待解决的“城市群病”带到长江经济带,避免脱离实际催生新的城市群或扩容在建的城市群。

5.3 构建以城市群为战略桥墩的上下联动、以轴串群的流域生态经济带束簇状城镇体系

针对长江经济带城镇化水平略低于全国平均水平,经济带下游地区城市职能分工互补性强,中上游地区尚未形成互补的职能分工体系,城镇体系空间分布不均衡,空间运行成本高,经济带城镇化发展对流域资源环境产生了越来越大压力等问题,建议在长江经济带城市群建设中,以流域一体化为主线,构建“水轴串城”的串珠状城镇体系;以交通一体化为主轴,构建“陆轴连城”的轴辐式城镇体系;以产业布局一体化为主导,构建“产业链城”的产城融合式城镇体系;以生态环保一体化为先导,构建生态型城镇体系;以江海联动为主出口,构建江海联动的双向开放型城镇体系;形成流域—交通—产业—生态—开放“五位一体”的束簇状城镇体系,进而不断优化长江经济带的城镇等级规模结构体系、城市职能分工体系和空间结构体系,缓解经济带新型城镇化的资源环境压力,实现长江经济带产业发展与布局、流域上中下游、基础设施、生态建设与环境保护、城乡发展与城乡统筹、区域市场、社会发展和基本公共服务的一体化建设,把长江经济建设成为上下协同、江海联动、多式联运、人水和谐、经济共荣的命运共同体和利益共同体,提升长江经济带对外开放度,提升城镇化发展质量,为国家新型城镇化发展作出重大贡献。

5.4 建立长江经济带城市群发展的公共财政制度和公共财政储备机制

城市群的培育与建设是多个城市的共同行为和公共义务,有力的公共财政支持是城市群培育与建设和根本保障。建议参考欧盟理事会模式,成立长江经济带各城市群公共财政专门委员会,协调制定沿江城市群建设的财政政策,行使长江经济带城市群财政一体化的权力。借鉴法国巴黎城市群和英国伦敦城市群对区域公共物品进行共建共享的

经验,建立长江经济带城市群公共财政储备制度,横向利益分享机制和利益补偿机制,共建共享城市群区域公共物品,包括共建共享长江经济带区域性交通、能源、环保、生态等公共设施和公共物品,推动长江经济带城市群上中下游的基础设施建设、产业分工合作、生态环境共建共治、公共服务对接。同时依法制订城市群跨区域经济核算、税收分成、基础设施投融资、资源调度使用、环保容量调剂补偿、土地利用统筹等共建共享政策,并建立长江经济带城市群公共财政支出的监督体系。

5.5 加强长江经济带城市群发展的生态环境联防联控,建成生态型城市群

针对长江经济带城市群发展面临的资源与生态环境压力,建议从长江流域一体化的角度,重点建设流域上中下游生态经济区、三峡库区生态经济区、洞庭湖生态经济区、鄱阳湖生态经济区和巢湖生态经济区等人水和谐、江湖和谐生态示范区,综合治理沿江水污染和土壤污染,加大力度治理水土流失和地质灾害,构筑沿江生态安全屏障,将长江经济带城市群建成资源节约型、环境友好型城市群和生态型城市群。

5.6 加快长江经济带城市群发展的创新驱动步伐,建设创新型城市群

实施创新驱动发展战略,以沿江上海、南京、武汉、长沙、成都、重庆等国家创新型城市为核心,突出上海张江、武汉东湖自主创新示范区、合肥(合肥、芜湖、蚌埠)自主创新综合试验区、长株潭自主创新示范区建设,将长江经济带建成国家创新轴,把沿江城市群建成创新型城市群,将沿线中心城市建成创新型城市,通过城市群和城市的技术创新、产业创新、人居环境创新和体制机制创新,将长江经济带建成辐射南北的创新支撑带。

5.7 重点建设一批支撑长江经济带城市群发展的重大工程和国家级新区

一是突出建设横向重大基础设施工程,包括沿江铁路、沿江高速公路工程,沿江空中航道工程、江海联动国际物流中心工程、武汉和重庆内陆自由贸易试验区建设工程、长江出海口北通道建设工程等,同时要研究建设三峡翻坝工程或新建船闸疏通长江中游“肠梗阻”问题的可能性;二是继续推进沿江国家级新区建设(图6)。作为推动沿江城市群发展产城融合的重要平台和支撑,在已建的上海浦东新区、舟山群岛新区、南京江北新区、长沙湘江新

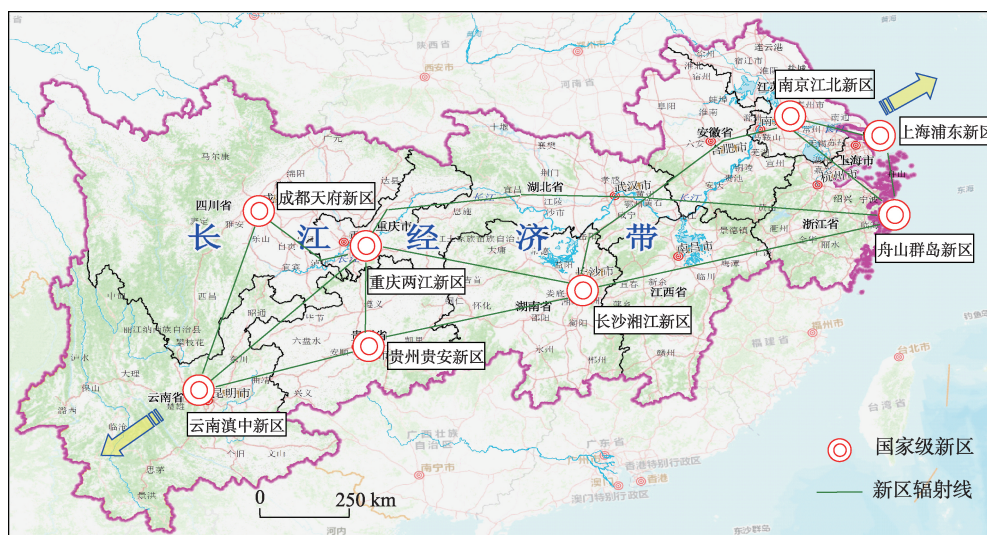


图6 长江经济带城市群建设中的国家级新区空间分布示意图

Fig.6 The spatial pattern of national-level development districts of the urban agglomerations in the Yangtze River Economic Belt (YREB)

区、成都天府新区、重庆两江新区、贵州贵安新区、云南滇中新区等国家级新区的基础上,根据城市群发展的客观需要,有选择地建设一批国家级新区,通过产城融合的新区建设,支撑长江经济带城市群的可持续发展。

参考文献(References)

- 方创琳. 2009. 城市群空间范围识别标准的研究进展与基本判断[J]. 城市规划学刊, (4): 1-6. [Fang C L. 2009. Research progress and general definition about identification standards of urban agglomeration space[J]. Urban Planning Forum, (4): 1-6.]
- 方创琳. 2011. 中国城市群形成发育的新格局及新趋向[J]. 地理科学, 31(9): 1025-1034. [Fang C L. 2011. New structure and new trend of formation and development of urban agglomerations in China[J]. Scientia Geographica Sinica, 31(9): 1025-1034.]
- 方创琳. 2013a. 调整城市发展方针, 优化中国城市发展格局[N]. 中国经济时报, 2013-07-29(06). [Fang C L. 2013a. Tiaozheng chengshi fazhan fangzhen, youhua Zhongguo chengshi fazhan geju[N]. China Economic Times, 2013-07-29(06).]
- 方创琳. 2013b. 中国城市发展格局优化的科学基础与框架体系[J]. 经济地理, 33(12): 1-9. [Fang C L. 2013b. The scientific basic and systematic framework of the optimization of Chinese urban development pattern[J]. Economic Geography, 33(12): 1-9.]
- 方创琳. 2014. 中国城市群研究取得的重要进展与未来发展方向[J]. 地理学报, 69(8): 1130-1144. [Fang C L. 2014.

Progress and the future direction of research into urban agglomeration in China[J]. Acta Geographica Sinica, 69 (8): 1130-1144.]

方创琳, 等. 2014. 中国新型城镇化发展报告[M]. 北京: 科学出版社: 120-140. [Fang C L, et al. 2014. Zhongguo xinxing chengzhenhua fazhan baogao[M]. Beijing, China: Science Press: 120-140.]

黄金川, 陈守强. 2015. 中国城市群等级类型综合划分[J]. 地理科学进展, 34(3): 290-301. [Huang J C, Chen S Q. 2015. Classification of China's urban agglomerations[J]. Progress in Geography, 34(3): 290-301.]

黄金川, 方创琳. 2003. 城市化与生态环境交互耦合机制与规律性分析[J]. 地理研究, 22(2): 211-220. [Huang J C, Fang C L. 2003. Analysis of coupling mechanism and rules between urbanization and eco-environment[J]. Geographical Research, 22(2): 211-220.]

黄金川, 刘倩倩, 陈明. 2014. 基于GIS的中国城市群发育格局识别研究[J]. 城市规划学刊, (3): 37-44. [Huang J C, Liu Q Q, Chen M. 2014. The identification of urban agglomeration distribution in China based on GIS analysis [J]. Urban Planning Forum, (3): 37-44.]

吴启焰. 1999. 城市密集区空间结构特征及演变机制: 从城市群到大都市带[J]. 人文地理, 14(1): 15-20. [Wu Q Y. 1999. Chengshi mijiqu kongjian jiegou tezhenh ji yanbian jizhi[J]. Human Geography, 14(1): 15-20.]

姚士谋, 陈振光. 2006. 对我国城市群区空间规划的新认识[J]. 现代城市, (1): 17-20. [Yao S M, Chen Z G. 2006. Dui woguo chengshi qunqu kongjian guihoa de xin renshi [J]. Modern City, (1): 17-20.]

叶磊, 欧向军. 2012. 我国主要城市群的城市流动态比较[J].

- 城市与区域, 19(6): 6-11. [Ye L, Ou X J. 2012. Dynamic comparison of urban flow in main urban agglomerations in China[J]. Urban Development Studies, 19(6): 6-11.]
- Alfaro L, Chen M X. 2014. The global agglomeration of multinational firms[J]. Journal of International Economics, 94 (2): 263-276.
- Fang C L, Wang Z B. 2015. Quantitative diagnoses and comprehensive evaluations of the rationality of Chinese urban development patterns[J]. Sustainability, 7(4): 3859-3884.
- Schlecht M T, Saumel I. 2015. Wild growing mushrooms for the Edible City: cadmium and lead content in edible mushrooms harvested within the urban agglomeration of Berlin, Germany[J]. Environmental Pollution, 204: 298-305.
- Tabuchi T. 2013. Agglomeration in world cities[J]. Procedia-Social and Behavioral Sciences, 77: 299-307.
- Wang Z B, Fang C L, Zhang X R. 2015. Spatial expansion and potential of construction land use in the Yangtze River Delta[J]. Journal of Geographical Sciences, 25(7): 851-864.

Sustainable development strategy and priorities of spatially differentiated development of urban agglomerations along the Yangtze River Economic Belt

FANG Chuanglin, ZHOU Chenghu, WANG Zhenbo

(Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China)

Abstract: The Yangtze River Economic Belt (YREB) is a significant supporting area for transforming the spatial pattern of regional development in China from the T-shaped structure to a new H-shaped structure. The hierarchical structure of the urban system of the Yangtze River Economic Belt presents a pyramid pattern featured by unbalanced division in function of the upper-, middle-, and lower reaches, unbalanced spatial structure of development, and deep pressures on the resources and environment. At present, problems of urban agglomeration development along the Yangtze River Economic Belt include the mismatch of space delimitation with development standard and strong government intervention. The overall development level is weaker than the coastal urban agglomerations, urban agglomeration development decreases from the downstream areas to the upstream areas, ecological and resources security situation is grim, cities within the agglomerations compete rather than cooperate, and there is a lack of overall coordination mechanism. Thus, this study recommends to use the river basin and transport system integration as a main theme, to promote integration and market development of urban agglomerations of the Yangtze River Economic Belt and build a new "1+2+3" staged or differentiated development pattern for urban agglomerations along the Yangtze River Economic Belt. Supported by different driving forces, the development should emphasize advantages and priorities of urban agglomerations at all levels according to the local conditions. The strategic development of the Yangtze River Economic Belt in the future can take the following measures: set up a development committee for urban agglomeration integration of the Yangtze River Economic Belt and establish an overall coordination mechanism for river basin integration; follow principles of urban agglomeration development and avoid irrational enlargement of urban agglomerations that is separated from the local reality; build a urban system with linkages between urban agglomerations as the strategic base; establish public financing and public fiscal reserves mechanism for the development of the Yangtze River Economic Belt; strengthen cooperation for ecological environment protection and build eco-friendly urban agglomerations; speed up the innovation-driven development and build an innovative urban agglomeration; and prioritize the construction of a series of major projects and national-level new districts to support the development of urban agglomerations along the Yangtze River Economic Belt.

Key words: urban agglomeration; urban agglomeration in "1+2+3" spatial pattern; existing problems; strategic countermeasures; Yangtze River Economic Belt(YREB)