

中国将形成若干世界级城市群，而这些城市群应成为城镇化的主要载体

让城市群承载城镇化

文/国家发改委国土开发与地区经济研究所副所长 肖金成

城镇化的本质含义就是将进城务工经商的农民转化为真正的城市居民，不仅为工业化提供人力资源，而且将不断扩大市场需求，为经济增长提供新的动力。中国的城镇化战略就是把农业转移人口也就是农民工市民化，实现城市常住人口基本公共服务均等化，而城市群是城镇化的主要载体。

城镇化的本质是农民进城

城镇化战略在中国确实形成了共识，但是对城镇化的认识分歧却很大，我认为城市化的本质或者说城镇化的本质就是农民进城。

城市化的本义，就是农村人口转移到城市和城镇的过程，不管转移到城市，还是转移到城镇，由在农村从事农业改变为在城市和城镇从事二三产业，不管是叫城市化还是叫城镇化，表述的都是这样一个过程。城市化水平用城镇化率来表示，城市化率就是城市人口占总人口的比重，当然这个城市人口也包括建制镇和小城镇的人口。

学者们更关注的是如何提高城



市化水平的问题，因为我们发现中国的城市化水平或城市化率是比较低的，而世界的平均城市化水平高于中国的城镇化水平。从2009年的统计指标来看，我们的城市化水平是46.68%，而全世界平均的水平是50%，很显然我国城镇化的水平低于全世界的平均水平，而且还低得不少，全世界每年城市化水平的提高是0.5个百分点左右，我也把多年的资料收集测算了一下，实际上是0.44个百分点。

当然我国的城镇化水平从近几年来看提高得很快，每年一个百分点还要多一点。但是，即使达到全世界平均水平，我们城镇化水平是不是合适呢？实际上我觉得还是很低的，因为什么呢？从一二三产业结构来看，我们的第一次产业或者农业占GDP的比重10%多一点，到“十二五”末，我们一次产业的比重很可能还要降低，低到10%以下。那么50%的农村人口，只有10%的GDP，可见我国城乡的差距是很难缩小的，当然大家说农村也有富裕的户、富裕的人，但实实在在地说，多数人仅处于温饱状态，10%的GDP怎么能使得50%的人口

富裕起来，这是非常困难的。

缩小城乡差距，统筹城乡发展，就必须提高城镇化水平，必须大大减少农村的人口，增加城市和城镇的人口，这是城乡统筹的大问题，所以在“十二五”规划的建议里面就有这么一段话：要统筹城乡发展，积极稳妥推进城镇化，把城镇化和城乡发展联系起来。城镇化是解决三农问题的钥匙。不通过农村人口的转移，不大大降低农村地区的人口，增加城市和城镇的人口，中国的三农问题就很难解决，中国的城乡差距问题也很难解决。要缩小城乡的差距，要解决三农问题，必须大幅度减少农村人口。

我们预测，至2030年，城镇化水平将要提高到70%，未来将有3亿人进入城市和城镇，相当于美国的总人口，对中国来讲无疑是巨大的挑战，也是难得的机遇，但是我们现在在高呼城镇化的同时，却抬高了农民进城的门槛。我们提出城市规划和建设，要注重以人为本，节地节能、生态环保，安全实用、突出特色，强化规划的约束力，加强城市公共设施建设，提高城市的承载力，预防和治理城市病。我毫不怀疑，我们的城市规划借助电脑技术可以把世界最美丽的城市搬到中国来，但这恰恰提高了城镇化的门槛，使农民很难进入到城市，我们说城市建设，是要加强城市的基础设施建设，提高城市对人口的吸纳能力和承载能力，这才是城市建设的本质，我们不是说搞得越漂亮越好，为什么城市的房价那么高？我觉得这和我们把城市建设提高到一个不可思议的水平上有关，我们知道，我们还有几亿人要转移到城市，我们现在还不到住花园洋房的阶段，而且我认为以后花园洋房要建到农村去，而不是建到城市来。

城市群是城镇化的主要载体

我认为农民工是城镇化的主体，城市群是城镇化的主要载体。“十二五”规划中提出走有中国特色的城镇化道路，即以大城市为依托，以中小城市为重点，逐步形成辐射作用大的城市群，促进大中小城市和小城镇协调发展，科学规划城市群内各城市功能定位和产业布局，缓解特大城市的压力，强化中小城市产业功能，增强小城镇公共服务和居住功能，推进大中小城市一体化建设和网络化发展。

所谓城市群，即在一个特定地域内，分布有若干规模不等、类型各异的城市，其中有一到几个特大城市，依托便利的交通条件，城市间的经济联系越来越密切，成为一个功能互补的具有一体化趋势的城市综合体。在城市群范围内，原来单独的城市和另外的城市形成了互补关系，大城市的功能不断升级，给小城市和小城镇带来了机遇。小城市和小城镇在城市群范围内，区位优势在弱化，而成本优势在强化。原来说小城市之所以发展缓慢，因为有区位优势，产业和人口集聚不了。在城市群中，由于

交通条件的改善，区位优势就不存在了。小城市和小城镇，各种要素成本都很低，比如零部件产业就可以在小城镇和小城市得到发展。长三角城市群、珠三角城市群中有很多小城镇集聚了很多产业，和城市群有非常密切的关系。另外，在城市群里大中小城市和小城镇能够协调发展，而且基础设施能够共享共用。

根据城市群的定义，一个地区是否形成了城市群，需具备3个条件，第一个条件是一定要有大都市，没有大都市，都是中小城市，各自的辐射半径就很小，城市和城市之间的联系就没有那么强；第二个条件，要有一定的城市数量；第三个条件，城市之间的联系十分密切，功能能够互补。

根据我们的研究，中国已经形成了10大城市群，即长三角城市群、珠三角城市群、京津冀城市群、辽中南城市群、山东半岛城市群、海峡西岸城市群、长江中游城市群、中原城市群、川渝城市群和关中城市群。根据2009年的统计数据，10大城市群的面积占全国国土面积的11%，承载人口是39.24%，GDP占全国的比重将近2/3。从这些数据，可以得出两个结论：一是城市群是中国经济的重要支柱，10大城市群就是中国经济的10大支柱。二是区域之间的差距还很大。城市群内占全国1/3的人口享有2/3的GDP，另外2/3的人口却只有1/3的GDP，这就是区域差距，未来要缩小区域差距，怎么办呢？有两个途径：一个途径是城市群内的产业向城市群外转移，转移出来1/3；另外一个途径，城市群之外的人口转移到城市群中1/3。实际情况可能是产业向城市群之外转移，人口向城市群之内转移，不可能仅是单向流动。从难易程度来看，人口向城市群内转移成本比较低，现在很多城市群内的城市

我们的城市规划可以把世界最美丽的城市搬到中国来，但这恰恰提高了城镇化的门槛



中国的城市群不仅数量多，而且规模大

和城镇产业发展的空间还很大。

10大城市群之一或者说中国最大的城市群是长三角城市群，将来要用高铁联系起来，城市群内各城市的人口集聚能力还很强，比如南通等沿海城市现在人口还很少，再增加1倍的人口是没有问题的。珠三角城市群城市最密集，人口也非常密集，加上流动人口，有将近8000万，户籍人口3000万，农民工四五千万。京津冀城市群除了北京和天津人口很多，其他城市的人口并不是很多，未来有很大的增长潜力。长江中游城市群，只有武汉一市独大，其他城市人口都不到100万，我认为潜力很大，因为这里物产丰富、水资源丰富，交通也很发达。海峡西岸城市群，福州城市规模较大，其他城市规模都不大，漳州、泉州、莆田发展条件也很好，发展潜力也很大。

未来还会形成6大城市群，即：

湘东城市群、江淮城市群、北部湾城市群、吉林中部城市群、黑龙江西南部城市群、新疆天山北坡城市群。原来大家只听说过长株潭城市群，实际上这三个城市离得很近，我觉得这三个城市实际上是一个城市的三个组团，它的发展会带动周边城市的发展，如益阳、衡阳、岳阳、娄底和常德，还有江西的萍乡，形成长株潭为核心的湘东城市群。以合肥为中心的江淮城市群，包括芜湖、马鞍山、池州、铜陵、安庆、滁州、蚌埠、淮南、六安等10个城市。以长春、吉林为中心的吉中城市群，以哈尔滨为中心的黑龙江西南部城市群、以南宁为中心的天山北坡城市群，均已有了城市群的雏形，但是中心城市规模和实力还不够大，和周边城市的联系还不是很强。像长沙、合肥、长春、哈尔滨、南宁、乌鲁木齐，近年来发展

非常快，随着辐射半径的扩大，和周边城市的联系不断加强，城市群就能够形成。

中国由于人口众多，适宜人类生存发展的国土空间并不大，绝大多数人集中生活在东部平原地区，所以，中国的城市群不仅数量多，而且规模大。根据我们的预测，中国将形成若干世界级城市群。现在长三角已经提出要打造世界级城市群，珠三角也提出要打造世界级城市群。未来，京津冀和山东半岛两大城市群将融合为一体，毫无疑问也会形成世界级城市群。中原城市群、长江中游城市群和湘东城市群也会融合为一体，辽中南城市群、吉林中部城市群和黑龙江西南部城市群也会融合为一体，成为世界级城市群。这些世界级城市群将矗立在世界的东方，和北美、欧洲、日本的世界级城市群遥相辉映。☐